

2013•2014
FACULTEIT RECHTEN
master in de rechten

Masterproef

Rechtspositie van het personeel van lokale besturen: Evolutie naar een modernere aanpak?

Promotor :
Prof. dr. Alexander DE BECKER

Lara Hendrix

Masterproef voorgedragen tot het bekomen van de graad van master in de rechten

De transnationale Universiteit Limburg is een uniek samenwerkingsverband van twee universiteiten in twee landen: de Universiteit Hasselt en Maastricht University.



Universiteit Hasselt | Campus Hasselt | Martelarenlaan 42 | BE-3500 Hasselt
Universiteit Hasselt | Campus Diepenbeek | Agoralaan Gebouw D | BE-3590 Diepenbeek



Maastricht University

2013•2014
FACULTEIT RECHTEN
master in de rechten

Masterproef

Rechtspositie van het personeel van lokale besturen:
Evolutie naar een modernere aanpak?

Promotor :
Prof. dr. Alexander DE BECKER

Lara Hendrix

Masterproef voorgedragen tot het bekomen van de graad van master in de rechten

SAMENVATTING

Het personeelsbeleid op lokaal niveau heeft de afgelopen jaren al tot de nodige rechtsleer en rechtsspraak in ons land geleid. "Autonomie van de lokale overheden", "statutaire personeelsleden", "contractueel aangeworven personeel",... zijn maar een paar termen uit het steeds wederkerende debat. Deze masterscriptie is dan ook gerealiseerd om verder in te gaan op de materie omtrent de rechtspositieregeling in ons land.

Het is algemeen geweten dat onze overheid gebruik maakt van een tweesporenbeleid omtrent zijn eigen personeel. De lokale besturen in ons land hebben dan ook de mogelijkheid om personeelsleden aan te werven op statutair, dan wel op contractueel niveau. Het verschil tussen beide categorieën is niet te onderschatten. Een statutair wordt aangenomen op basis van een eenzijdige rechtshandeling door de overheid. Een contractant wordt dan weer aangeworven op basis van een arbeidscontract. Hierbij moet worden opgemerkt dat arbeidsrecht, in zijn algemeenheid, een federale materie is. De decreetgever heeft bijgevolg dus geen enkele bevoegdheid. Sommige bepalingen uit het Gemeentedecreet zijn daarom wel van toepassing op statutairen, maar niet op contractanten. Het behoeft bijgevolg geen uitleg dat hierdoor de nodige discussies zijn ontstaan. Ondanks het feit dat het de lokale overheden zijn die, in principe, beschikken over de bevoegdheid om de rechtspositie van hun personeel te bepalen, speelt de Vlaamse regering hierbij ook een rol. Het Besluit van 7 december 2007 houdende de minimale voorwaarden voor de personeelsformatie, de rechtspositieregeling en het mandaatstelsel van het gemeentepersoneel en het provinciepersoneel en houdende enkele bepalingen betreffende de rechtspositie van de secretaris en de ontvanger van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn speelt hierbij een cruciale rol.

In deze masterscriptie wordt nagegaan waar de grote verschillen tussen contractanten en statutairen zich bevinden, voor personeelsleden op lokaal niveau. Er wordt getracht tot een verklaring te komen door middel van een aantal kenmerken van de loopbaan van een personeelslid bij een lokaal bestuur van naderbij te bekijken. Het rechtspositiebesluit van 2007 vormt hierbij uiteraard mijn uitgangspunt.

Het eerste onderdeel van deze masterscriptie onderzoekt de verschillen tussen de statutaire en contractuele personeelsleden op verschillende vlakken. We gaan na waar de verschillen liggen en of het besluit van 2007 de gehoopte gelijkschakeling heeft gebracht. Jammer genoeg kunnen we hier slechts matig positief zijn. Vervolgens wordt er dieper ingegaan op de loopbaan van de personeelsleden. De onderdelen "aanwerving en selectie" en "evaluatie" worden volledig doorgelicht en de verschillen tussen beide groepen werknemers worden verder behandeld. Ook hier wordt opnieuw de vraag gesteld of een gelijkschakeling mogelijk is. Ten slotte gebeurt er een kleine toets aan de praktijk. Aan de hand van de resultaten uit deze masterscriptie wordt gekeken hoe een lokaal bestuur in Vlaanderen omgaat met het rechtspositiebesluit van 2007. Gaan deze voor een convergentie tussen statutairen en contractanten of net niet. Doorheen het hele onderzoek wordt ook nagegaan als we spreken van een "modernere aanpak".

VOORWOORD

Het schrijven van deze masterscriptie is een zeer leerrijke ervaring geweest voor mij. Het stond voor mij al van dag 1 vast dat ik graag wilde werken rond bestuursrecht, na de zeer boeiende lessen "Grondige studie van het bestuursrecht" van Professor De Becker. Na wat onderzoekwerk werd mij al snel duidelijk dat het rechtspositiebesluit voor lokale besturen van 2007 nog vele vragen deed rijzen omtrent de verschillende onderdelen. Daar dit een materie was welke ook binnen mijn interessegebied lag, was de keuze snel gemaakt.

Deze masterscriptie heeft er zeker en vast voor gezorgd dat ik een beter begrip heb gekregen over de werking van onze lokale besturen en uiteraard het rechtspositiebesluit van 2007. Door het besluit ook aan de praktijk te gaan toetsen, is het mij ook duidelijk geworden dat theorie en realiteit niet altijd op 1 lijn liggen. De richtlijnen uitgetekend door onze overheid, maken het onze lokale besturen niet altijd gemakkelijk. Het onderzoek naar deze evenwichtsoefening heeft mij veel nieuwe zaken bijgebracht. Volgend bekend gezegde onder universitaire studenten mag in mijn scriptie dan ook zeker niet ontbreken:

"De masterscriptie is de kroon op iedere universitaire opleiding "

Uiteraard had ik zonder de hulp van een aantal personen deze masterscriptie nooit tot een goede einde kunnen brengen. Ik wens deze personen dan ook graag te bedanken.

Mijn promotor, Professor De Becker, voor de uitstekende begeleiding. Ondanks zijn eigen drukke agenda, wist hij steeds tijd vrij te maken voor mij. Zijn opmerkingen en tips brachten mijn masterscriptie naar een hoger niveau.

Mijn familie, in het bijzonder mijn ouders en mijn broer, voor hun steun, geduld en eindeloos begrip gedurende mijn hele universitaire loopbaan. Ze gaven mij de kans om te studeren en hebben altijd achter mijn studiekeuze gestaan. Zonder hun onvoorwaardelijke steun, had ik deze opleiding nooit tot een goed einde kunnen brengen.

Kylana, voor haar inbreng aan de lay-out van deze masterscriptie. Haar grote kennis over de vele geheimen van "word" hebben ervoor gezorgd dat mijn masterscriptie er ook visueel correct uitziet.

Tot slot wil ik graag Griet nog bedanken. Ze stond altijd klaar voor mij als ik nood had aan een babbel en is altijd in mij blijven geloven op momenten dat ik dat zelf even niet meer deed.

Lara Hendrix

INLEIDING: PERSONEELSBELEID BIJ LOKALE OVERHEDEN	3
HOOFDSTUK 1: RECHTSPOSITIEREGELING OP GEMEENTELIJK NIVEAU: DE BEVOEGDHEIDSVERDELING INZAKE HET LOKAAL PERSOONSBELEID.....	7
ONDERDEEL 1: HET GEMEENTEDECREET	10
HOOFDSTUK 2: HET BESLUIT VAN 7 DECEMBER 2007 HOUDENDE DE MINIMALE VOORWAARDEN VOOR DE PERSONEELSFORMATIE, DE RECHTSPOSITIEREGELING EN HET MANDAATSTELSEL VAN HET GEMEENTEPERSONEEL, HET PROVINCIEPERSONEEL EN HOUDENDE ENKELE BEPALINGEN BETREFFENDE DE RECHTSPOSITIE VAN DE SECRETARIS EN DE ONTVANGER VAN DE OPENBARE CENTRA VOOR MAATSCHAPPELIJKE WELZIJN.	13
ONDERDEEL 1: DE BELANGRIJKSTE INHOUDELIJKE VERNIEUWINGEN VAN HET RECHTSPOSITIEBESLUIT	16
ONDERDEEL 2: RECHTSPOSITIEBESLUIT 7 DECEMBER 2007: OP WEG NAAR EEN MODERNERE AANPAK?.....	17
ONDERDEEL 3: KRITIEK OP HET RECHTSPOSITIEBESLUIT	18
OPZET MASTERSCRIPTIE EN ONDERZOEKSVRAGEN.....	21
PERSONEELSBELEID BIJ DE LOKALE OVERHEDEN: DE KEUZE TUSSEN STATUTAIREN EN CONTRACTANTEN: EEN LOUTER STRATEGISCHE KEUZE?	23
HOOFDSTUK 1: DE LOKALE OVERHEID	23
ONDERDEEL 1: DE LOKALE OVERHEID	23
ONDERDEEL 2: OP WELKE MANIER VOERT DE LOKALE OVERHEID ZIJN PERSONEELSBELEID?	23
§1: Het Michigan-model.....	24
§2: Het Harvard-model.....	25
§3: De lokale besturen en hun HRM-beleid: Een modernere aanpak van het personeelsbeleid of niet?	26
HOOFDSTUK 2: TEWERKSTELLING BIJ DE LOKALE OVERHEID. IEDEREEN GELIJK?	27
ONDERDEEL 1: THEORETISCH UITGANGSPUNT = HET STATUUT	27
ONDERDEEL 2: DE UITZONDERING: DE CONTRACTANT.	29
ONDERDEEL 3: DE "ONDERGANG" VAN HET STATUUT: CONTRACTANTEN NOG STEEDS EEN UITZONDERING?	31
§1: De kostprijs van het statutaire personeelslid.	31
§2: De flexibiliteit van het statutaire personeelslid.	32
ONDERDEEL 4: OP WEG NAAR EEN EENHEIDSTATUUT ?	34
§1: Hoe moet het nu verder?	36
BESLUIT ONDERZOEKSVRAAG 1	37
PERSONEELSBELEID BIJ DE LOKALE OVERHEDEN: DE LOOPBAAN EN ZIJN ONDERDELEN.	39
HOOFDSTUK 1: DE GEMEENTE	39
ONDERDEEL 1: DE RECHTSPOSITIEREGELING BINNEN DE LOKALE BESTUREN	39
HOOFDSTUK 2: DE AANWERVING- EN SELECTIEPROCEDURE	41
ONDERDEEL 1: STARTPUNT: DE INVULLING VAN EEN BETREKKING	41
ONDERDEEL 2: DE AANWERVING	42
§1: De algemene toelatingsvoorwaarden en de aanwervingsvoorwaarden.....	42
ONDERDEEL 3: DE SELECTIEPROCEDURE.....	45
HOOFDSTUK 3: RECHTSPOSITIEBESLUIT VAN 2007: EEN ECHTE GELIJSCHAKELING OF EEN POGING TOT...?	49
ONDERDEEL 1: GELIJSCHAKELING BEVORDERING CONTRACTANTEN EN STATUTAIREN.	49
BESLUIT ONDERZOEKSVRAAG 2	53
HOOFDSTUK 4: DE EVALUATIE	55
ONDERDEEL 1: INLEIDING.....	55
ONDERDEEL 2: DE EVALUATIE EN ZIJN ONDERDELEN	55
§1: De evaluatie: Een korte historische schets.	55
§2: Wat is een evaluatie?	56
§3: Waarom doen lokale besturen aan evaluatie?.....	57
§4: Wanneer wordt er geëvalueerd?.....	58
§5: De evaluatiecriteria en het verloop van een evaluatie.....	59
ONDERDEEL 3: DE EVALUATIERESULTATEN EN DE GEVOLGEN VAN DE EVALUATIE.	60
§1: Gunstig of ongunstig?.....	60
§2: Andere gevolgen verbonden aan de evaluatie.	61
§3: De regelingen in het gemeentedecreet omtrent evaluatie.	63
§4: Het rechtspositiebesluit en de ontslagregeling.	63
§5: De gevolgen van de evaluatie	64

ONDERDEEL 4: BEROEPSMOGELIJKHEDEN TEGEN EEN ONGUNSTIGE EVALUATIE	64
§1: Beroepsmogelijkheden in het kader van het rechtspositiebesluit	64
§2: Beroepsmogelijkheden buiten het rechtspositiebesluit van 2007	66
BESLUIT ONDERZOEKSVRAAG 3	69

HET RECHTSPOSITIEBESLUIT VAN 2007 TOEGEPAST IN DE PRAKTIJK: HET RECHTSPOSITIEBESLUIT VAN BRASSCHAAT, PEER EN VILVOORDE VAN NADERBIJ BEKEKEN. 71

HOOFDSTUK 1: HET RECHTSPOSITIEBESLUIT VAN DE GEMEENTE BRASSCHAAT	71
ONDERDEEL 1: DE AANWERVING EN SELECTIEPROCEDURE	71
§1: De aanwerving	71
§2: De selectie	72
§3: De bevordering	73
ONDERDEEL 2: DE EVALUATIE	73
§1: Wanneer wordt er geëvalueerd?	73
§2: De evaluatieprocedure	74
§3: De beroepsprocedure	75
HET BESLUIT	76
HOOFDSTUK 2: HET RECHTSPOSITIEBESLUIT VAN DE STAD PEER	77
ONDERDEEL 1: DE AANWERVING EN SELECTIEPROCEDURE	77
De aanwerving	77
De selectie	78
De bevordering	78
ONDERDEEL 2: DE EVALUATIE	79
Wanneer wordt er geëvalueerd?	79
De evaluatieprocedure	79
De beroepsprocedure	80
HET BESLUIT	81
HOOFDSTUK 3: HET RECHTSPOSITIEBESLUIT VAN DE STAD VILVOORDE	83
ONDERDEEL 1: DE AANWERVING EN SELECTIEPROCEDURE	83
§1: De aanwerving	83
§2: De selectie	84
§3: De bevordering	84
ONDERDEEL 2: DE EVALUATIE	85
§1: Wanneer wordt er geëvalueerd?	85
§2: De evaluatieprocedure	85
§3: De beroepsprocedure	86
HET BESLUIT	87

BESLUIT MASTERSCRIPTIE..... 89

BIBLIOGRAFIE..... 93

Inleiding: Personeelsbeleid bij lokale overheden

Gedurende het jaar 2013 liep het in onze pers over van de berichten over het verschil tussen “arbeiders” en “bedienden”.¹ De regering wil namelijk dat er maar eens een einde moet komen aan deze diversiteit. Een gelijkschakeling tussen beide beroepscategorieën is in de maak, maar stuit op veel weerstand vanuit de verschillende sectoren in ons land. Jammer genoeg blijkt onze overheid zelf ook 1 zaak over het hoofd te zien. Het maakt immers al jaren zelf gebruik van een duaal beleid aangaande zijn eigen personeel. Op gemeentelijk/stedelijk niveau komt dit tweesporenbeleid nog meer tot uiting. Gemeenten/steden in Vlaanderen hebben namelijk de mogelijkheid om personeel aan te werven op statutaire, dan wel op contractuele basis. Statistieken tonen aan dat, binnen de lokale besturen in Vlaanderen, de contractanten aan een grote opmars bezig zijn. Als we gaan kijken naar de verhouding, zien we zelfs dat sinds 2001 het aantal aangeworven contractanten, de statutairen overstijgt.² Maar waarom kiest de overheid voor 2 verschillende rechtsposities en waarom zijn het net de contractanten die aan terrein winnen? In meer dan de helft van de gevallen doen deze personen immers hetzelfde werk. Alleen hun rechtspositie kent grote gevolgen voor de personen in kwestie. De voornaamste redenen voor deze opmars zijn de volgende: Vooreerst wordt het arbeidsrecht op verschillende plaatsen in de rechtsleer gezien als “remedie” tegen de ingewikkelde regelgeving, welke van toepassing is op een statutaire werknemer. Daarnaast rijzen er ook veel vragen over de kostprijs van de ambtenaren in ons land. Wat de ingewikkelde regeling omtrent statutairen betreft, stelt *Janvier* al sinds 2003, dat de regelgeving omtrent het overheidspersoneel een ingewikkeld en ondoorzichtig kluwen vormt, waarin een drastische vereenvoudiging veel verbetering kan brengen.³ Het rekening houden met al deze regels en de vele ingewikkelde procedures, zorgt ervoor dat een statutair een “strikt” statuut heeft. Plaats voor flexibiliteit is er volgens veel auteurs niet.⁴ Een mooi voorbeeld hiervan zijn de “evaluaties”. Een contractant kan, in principe, na amper 1 slechte evaluatie “opgezegd” worden. Bij een statutair ligt dat net iets anders. Het feit dat voor deze categorie, in principe, 2 opeenvolgende slechte evaluaties noodzakelijk zijn, vinden de meeste auteurs nog aanvaardbaar. Maar het feit dat een langdurige en ingewikkelde procedure moet worden opgestart om tot een ontslag over te gaan, vinden vele een mooi voorbeeld van het ontbreken van flexibiliteit binnen het statuut.⁵ Anderzijds, zijn er een aantal auteurs die zich de vraag stellen of het “verhogen van het aantal contractanten” wel de ideale oplossing is. *Appels* stelt terecht te vraag waarom het aannemen van meer contractanten zal leiden tot een drastische vereenvoudiging van de

¹ X, “Onderhandelingen eenheidsstatuut arbeiders-bedienden afgelopen”, *De Standaard* 2013, http://www.standaard.be/cnt/DMF20130320_00511774.

² R. JANVIER, “Over overheden, contractanten en ambtenaren : geen vrijblijvende “ménage à trois”, in M. DE VOS en I. PLETS, *Contractuele tewerkstelling in de overheid*, Brugge, Die Keure, 2005, 15.

³ K. JANSSENS en R. JANVIER, *De mythe van het statuut voorbij ? De nieuwe overheidswerknemer is opgestaan !*, Brugge, Die Keure, 2003, 1.

⁴ P. VAN SCHUYLENBERGH, ‘Geen vaste benoemingen meer’, *Lokaal* 2005, 28.

⁵ P. VAN SCHUYLENBERGH, ‘Geen vaste benoemingen meer’, in *Lokaal* 1-15 januari 2005, 28.

regels in verband met tewerkstelling van het overheidspersoneel.⁶ Wat is namelijk gemakkelijker te vereenvoudigen door een lokaal bestuur: het arbeidsrecht of een statuut? Contractuele personeelsleden worden namelijk aangeworven op basis van een arbeidsovereenkomst, waar dat bij statutaire werknemers op basis van eenzijdige rechtshandelingen door de overheid gebeurt. Deze dualiteit leidt tot verregaande gevolgen. Arbeidsrecht is, in zijn algemeenheid, immers een federale materie. De decreetgever heeft bijgevolg dus geen bevoegdheden in deze aangelegenheid. Dit heeft tot ultieme gevolg dat verschillende bepalingen uit het Gemeentedecreet enkel van toepassing zijn op statutair aangeworven personen. In geval van een geschil moet een statutair naar de Raad van State⁷, terwijl een contractueel aangenomen personeelslid zijn recht moet gaan zoeken bij de arbeidsrechtbank. Ook de regelingen omtrent sociale zekerheid en pensioenen kennen grote verschillenpunten. En daar zit net het tweede argument om volgens verschillend bronnen in de rechtsleer aan te nemen dat de statutairen eigenlijk onze overheid veel geld kunnen kosten. Het belangrijkste punt hieromtrent zijn de pensioenen. Het pensioen van een statutair is hoger dan dat van een contractant en laten we nu net in de nasleep van economische crisis zitten... Afgelopen februari trokken vele steden en gemeenten dan ook aan de alarmbel. Ze vragen aan de Federale en de Vlaamse overheid om de pensioenlasten ten aanzien van hen te verlichten. Ze vrezen namelijk dat de pensioenen van hun ambtenaren onbetaalbaar zullen worden. Het zijn namelijk de lokale besturen zelf die moeten instaan voor die pensioenen. Daardoor moeten ze vaak geplande investering schrappen of de belastingen gaan verhogen. De Vereniging voor Vlaamse Steden en Gemeenten heeft daarom een voorstel gemaakt waarin zij verwachten dat de hogere overheden mee betalen aan de pensioenen van hun ambtenaren op lokaal niveau. Bovendien stijgt het aantal gepensioneerd ambtenaren ieder jaar en leven ze langer.⁸ Daarnaast houdt het oorspronkelijke idee achter het feit dat statutairen hogere pensioenen moeten krijgen geen stand meer. Het overheidspensioen werd namelijk lange tijd gezien als een compensatie voor de lage lonen bij de overheid. Het hogere pensioen moest daarom gezien worden als een uitgesteld loon. Deze redenering klopt anno 2014 niet meer. De lonen zijn sinds de Krachtlijnen Kelchtermans opgetrokken en het gelijkheidsbeginsel verbiedt dat personeelsleden die hetzelfde werk doen, verschillende pensioenrechten opbouwen, alleen maar omwille van een verschillende rechtspositie.⁹ Toch moeten we aannemen dat het tewerkstellen van meer contractanten niet zal leiden tot een oplossing van het financiële probleem van de gemeenten en steden in Vlaanderen. De financiering van de ambtenarenpensioenen wordt berekend op basis van de loonmassa van de statutairen die in dienst zijn en die groep groeit niet. Integendeel, het aantal statutairen neemt net af bij de lokale overheden. De tekorten worden dus enkel maar groter.¹⁰

⁶ W. APPELS, *De laatste der statutairen? De mythe van het schuldbeladen statuut.*, Mechelen, Kluwer, 2005, 39.

⁷ Art. 16 Gecoördineerde wetten op de Raad van State, BS 21 maart 1973, 1413.

⁸ X, "Gemeenten slaan opnieuw alarm over pensioenen ambtenaren", *De Standaard* 2014, http://www.standaard.be/cnt/dmf20140221_00990983.

⁹ W. APPELS, *De laatste der statutairen? De mythe van het schuldbeladen statuut.*, Mechelen, Kluwer, 2005, 44.

¹⁰ L. VAN LINDT, *Statutair of contractueel : het debat kan starten*, Lokaal 2003, 12.

Het algemeen principe blijft de statutaire aanwerving, maar er zijn uitzonderingen.¹¹ Ondanks het feit dat het de lokale overheden zijn die, in principe, beschikken over de bevoegdheid om de rechtspositie van hun personeel te bepalen, speelt de Vlaamse regering hier ook een rol in.¹² Zij kan immers minimale voorwaarden vaststellen omtrent de personeelsformatie, de rechtspositieregeling van het personeel en de toepassing van het mandaatstelsel op gemeentelijk/stedelijk niveau. Daarnaast neemt ze ook de nodige maatregelen voor de externe mobiliteit van het gemeentepersoneel. De kwalificatie en afbakening van het gemeentelijk belang spelen hierbij een grote rol. Maar daar komen we later in deze masterscriptie nog op terug. Cruciaal was het besluit van 7 december 2007 houdende de minimale voorwaarden voor de personeelsformatie, de rechtspositieregeling en het mandaatstelsel van het gemeentepersoneel en het provinciepersoneel en houdende enkele bepalingen betreffende de rechtspositie van de secretaris en de ontvanger van de openbare centra voor maatschappelijke welzijn.¹³ De Vlaamse overheid heeft dus invloed op de gemeenten en steden in ons land.¹⁴

¹¹ Art. 104, §1 + 2 Gemeentedecreet 15 juli 2005, *BS* 31 augustus 2005, 78703. (Vanaf nu: Gemeentedecreet)

¹² Art. 116 Gemeentedecreet.

¹³ Besluit 7 december 2007 houdende de minimale voorwaarden voor de personeelsformatie, de rechtspositieregeling en het mandaatstelsel van het gemeentepersoneel en het provinciepersoneel en houdende enkele bepalingen betreffende de rechtspositie van de secretaris en de ontvanger van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, *BS* 24 december 2007. (Vanaf nu: Rechtspositiebesluit 2007).

¹⁴ J. DUJARDIN EN B. WEEKERS, *Het gemeentedecreet*, Brugge, Die Keure, 2011, 110.

Hoofdstuk 1: Rechtspositieregeling op gemeentelijk niveau: De bevoegdheidsverdeling inzake het lokaal persoonsbeleid.

Sinds 1 januari 2002 zijn de gewesten bevoegd voor de organieke wetgeving van de gemeenten en de verschillende voorwaarden waaronder organen, binnen de gemeente zelf, opgericht kunnen worden.¹⁵ Deze bevoegdheid wordt in zijn algemeenheid vaak de "gemeentelijke organisatiebevoegdheid" van de gewesten genoemd. Onder deze grote noemer van verschillende bevoegdheden, kunnen we ook de "regelgeving omtrent het gemeentepersoneel" onderbrengen.

De gewesten kunnen bovendien niet ongedwongen hun bevoegdheden ten aanzien van de lokale overheden uitoefenen. Artikel 6 §1, VIII eerste lid 1¹⁶ bepaalt immers de regel dat "de gemeenteraden alles regelen wat van gemeentelijk belang is". Dit heeft tot gevolg dat de gewesten, bij de uitoefening van hun bevoegdheden, rekening moeten houden met de lokale autonomie enerzijds en het legaliteitsbeginsel anderzijds. Het legaliteitsbeginsel in deze context betekent dan ook dat de bevoegdheid om "alles van gemeentelijk belang te kunnen regelen" toebedeeld moet worden aan de gemeenteraad. Het beginsel dat alle gemeenten de aangelegenheden van gemeentelijk belang moesten regelen vinden we al terug in de Grondwet van 1831. Het huidige artikel 41 eerste lid van de Grondwet voorziet nog steeds dat de uitsluitende gemeentelijke belangen geregeld worden door de gemeenteraden. Artikel 41 van onze Grondwet¹⁷ vormt dan ook de basis van de gemeentelijke autonomie. Dit artikel zorgde al voor heel wat commotie. Vlak voor de parlementsverkiezingen van 18 mei 2003 werd een verklaring tot herziening van de grondwet aangenomen, waaronder, onder meer, artikel 41 tweede en vijfde lid van de Grondwet voor herziening vatbaar werden verklaard.¹⁸ De bedoeling was om het woord "wet" te vervangen door "de in artikel 134 bedoelde regel". Op die manier zou aan het probleem van twijfel omtrent de kwestie of gewesten nu bevoegd waren voor de territoriale organen van een gemeente en voor de regeling van de gemeentelijke volksraadplegingen verholpen worden. Dit voorstel kwam tot uiting door de grondwetswijziging van 26 maart 2005.¹⁹ Door deze wijziging is het nu een uitgemaakte zaak dat de bevoegdheden opgesomd in artikel 41, lid 2 en lid 5, bevoegdheden zijn die rechtstreeks aan de gewesten toekomen. De bijzondere wetgever kan ze bijgevolg niet wijzigen.²⁰ Toch is het niet zo eenvoudig om bovenstaande regeling toe te passen. De Grondwet geeft namelijk geen duiding omtrent wat we moeten verstaan onder "uitsluitend gemeentelijk belang".²¹ Wel dient rekening te worden gehouden met artikel 162 van de Grondwet. Dit artikel verduidelijkt het principe van de lokale autonomie. Bovenstaand

¹⁵ Bijzondere wet 13 juli 2001 houdende de overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen, *BS* 3 augustus 2001, 26636.

¹⁶ Bijzondere wet 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, *BS* 15 augustus 1980, 2044.

¹⁷ Art. 41 Gecoördineerde Grondwet van 17 februari 1994, *BS* 17 februari 1994, 4135.

¹⁸ *B.S.* 10 april 2003, ed. 2.

¹⁹ *B.S.* 7 april 2005

²⁰ M. BOES, "Het gemeentedecreet. Algemeen kader" in J. DUJARDIN (eds), *Gemeente- en provinciedecreet*, Brugge, Die Keure, 2006, 10-11.

²¹ Art. 41 Gecoördineerde Grondwet van 17 februari 1994, *BS* 17 februari 1994, 4135.

artikel bepaalt dat de gemeentelijke instellingen bij wet geregeld worden en dat de wet de toepassing verzekert van de in de Grondwet opgesomde beginselen bij de organieke werking van het gemeentewezen. Belangrijk te vermelden is dat ook de decreetgever de grondwettelijke opgedragen bevoegdheid uit het Gemeentedecreet ook uitvoert op personeelsvlak.²² Het Grondwettelijk Hof in België werd ook al geconfronteerd met dit moeilijke evenwicht. Het Hof is van mening dat de lokale overheid zich elk doel eigen moet kunnen maken, indien die lokale overheid van mening is dat de kwestie tot hun belang behoort. Omdat er een "lokaal belang" speelt is het dan ook belangrijk dat de lokale overheden deze kwestie kunnen regelen op een manier die voor hen het meest "voordelig" is. Het Grondwettelijk Hof heeft hierbij zeer duidelijk gemaakt dat er op deze manier nooit sprake kan zijn van een schending van de hiërarchie der normen door de lokale overheden. Het Hof nuanceert alleen door te oordelen dat het beginsel van de lokale autonomie ook geen afbreuk mag doen aan de bevoegdheden van de Federale staat, de Gemeenschappen of de Gewesten om aangelegenheden te regelen welke duidelijk tot hun bevoegdheid behoren.²³ In een arrest erkent het toenmalige Arbitragehof dus de bevoegdheden van de Federale staat, de Gemeenschappen en Gewesten, om zelf aan te geven op welk bestuursniveau een bepaalde aangelegenheid het beste geregeld kan worden. Ze bevinden zich in principe dus in de positie waarin het mogelijk is om de bevoegdheid van de gemeenten te beperken. Anderzijds oordeelt het Hof ook dat zoiets als "lokale autonomie" wel degelijk bestaat en verankerd zit in de Grondwet overeenkomstig artikel 41 en 162 tweede lid 2° van de Grondwet. Deze regels in gedachte zou dat dus betekenen dat de centrale overheid een inbreuk pleegt op de grondwettelijke autonomie van een gemeente, indien de opgelegde beperking onevenredig is. Het Hof voorziet daarom in 2 criteria om aan te geven of een bepaalde beperking opgelegd door een hogere overheid een inbreuk uitmaakt of niet op de lokale autonomie:²⁴

- Indien aan de gemeente de essentie van zijn bevoegdheid wordt ontnomen.
- Indien de beperking van de gemeentelijke bevoegdheden niet kan worden verantwoord door het feit dat de bevoegdheid beter op een ander niveau uitgeoefend zou kunnen worden.²⁵

Daarnaast heeft de Raad van State zich ook reeds uitgesproken over deze materie. Ook dit bijzonder rechtscollege oordeelde dat "De beoordelingsbevoegdheid omtrent het behoud van een bevoegdheid op lokaal niveau in principe toekomt aan de bevoegde wetgevers."²⁶ Desalniettemin wijst de Raad van State ook op het feit dat deze lokale autonomie niet als "absoluut" moet worden begrepen. De wetgever heeft de mogelijkheid om deze te

²² A. DE BECKER, *De overheid en haar personeel: juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brugge, Die Keure, 2007, 368.

²³ K. LEUS, "Gemeentelijke rechtspositieregeling: Het moeilijke evenwicht tussen het formuleren van algemene rechtsbeginselen en het uitwerken van concrete rechtsregels of opnieuw, het precaire evenwicht tussen gemeentelijke autonomie en centrale sturing" in J. DUJARDIN en M. VAN DAMME (eds), *Rechtspositieregeling van het personeel bij de lokale besturen*, Brugge, die Keure, 2008, 5.

²⁴ M. BOES, "Het gemeentedecreet. Algemeen kader" in J. DUJARDIN (eds), *Gemeente- en provinciedecreet*, Brugge, Die Keure, 2006, 26-27.

²⁵ Arbitragehof 25 mei 2005, nr. 95/2005, BS 7 juni 2005.

²⁶ Advies 42.2186/AV van 6 februari 2007.

beperken. Dit heeft tot gevolg dat dit beginsel zowel door de Raad van State²⁷ als door alle andere rechtscolleges²⁸ kan worden uitgeoefend. De ultieme doelstelling bestaat er dan ook in om een goed evenwicht te vinden tussen de centrale sturing enerzijds en de lokale autonomie anderzijds.²⁹

Daarnaast dient gekeken te worden naar de Bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980.³⁰ Artikel 6 §1, VIII eerste lid 1° van voornoemde wet bepaalt immers dat de samenstelling, organisatie, bevoegdheid en werking van provinciale en gemeentelijke instellingen tot de bevoegdheid van de gewesten behoort. Ook de "bevoegdheid inzake het personeel" behoort tot deze categorie.³¹ De bepaling van de rechtspositie van het personeel van de lokale besturen behoort, overeenkomstig artikel 37 en 107 tweede lid van de Grondwet en artikel 87 §2 BWHI, tot de lokale besturen. Het Gemeentedecreet regelt dan ook de rechtspositie van het personeel van de Vlaamse gemeenten welke behoren tot het Vlaamse Gewest.³² Toch zijn er nog een aantal uitzonderingen waarvoor het gewest in deze aangelegenheden omtrent het personeelsbeleid bij lokale besturen niet bevoegd is. Bestaande uitzonderingen zijn namelijk: Arbeidscontracten bij de lokale overheidsdiensten daar deze een federale bevoegdheid zijn³³, sociale zekerheidsregelingen en pensioenstelsels van het personeel³⁴ zijn maar een paar voorbeelden.

Een ander belangrijk besluit is het APKB: Het Koninklijk Besluit tot bepaling van de algemene principes.³⁵ Dit KB vindt zijn wettelijke grondslag in artikel 87 §4 BWHI en legt de algemene principes van het administratief en geldelijk statuut van het Rijkspersoneel op, die van rechtswege van toepassing zullen zijn op het personeel van de Gemeenschappen en Gewesten in ons land, evenals op het personeel van de publiekrechtelijke personen die afhangen van de Gemeenschappen en de Gewesten. Met dit APKB heeft de wetgever geprobeerd om enkel maar de noodzakelijke bepalingen omtrent de tewerkstellingswijze in de openbare sector te regelen. De gemeenschappen en gewesten moeten over voldoende autonome bevoegdheden beschikken om de rechtspositie van de ambtenaren die zijn tewerkgesteld in hun diensten of de

²⁷ Art. 160 Gecoördineerde Grondwet van 17 februari 1994, *BS* 17 februari 1994, 4135.

²⁸ Art. 159 Gecoördineerde Grondwet van 17 februari 1994, *BS* 17 februari 1994, 4135.

²⁹ K. LEUS, "Gemeentelijke rechtspositieregeling: Het moeilijke evenwicht tussen het formuleren van algemene rechtsbeginselen en het uitwerken van concrete rechtsregels of opnieuw, het precaire evenwicht tussen gemeentelijke autonomie en centrale sturing" in J. DUJARDIN en M. VAN DAMME (eds), *Rechtspositieregeling van het personeel bij de lokale besturen*, Brugge, die Keure, 2008, 7.

³⁰ Bijzondere wet 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, *BS* 15 augustus 1980, 2044.

³¹ Art. 6, §1 VIII, derde lid Bijzondere wet 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, *BS* 15 augustus 1980, 2044.

³² A. DE BECKER, *De overheid en haar personeel: juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brugge, Die Keure, 2007, 369.

³³ Art. 6, §1, VI, 12° Bijzondere wet 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, *BS* 15 augustus 1980, 2044.

³⁴ Art. 6, §1 VIII, eerste lid, 1° vijfde streepje Bijzondere wet 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, *BS* 15 augustus 1980, 2044.

³⁵ KB 22 december 2002 tot bepaling van de algemene principes van het administratief en geldelijk statuut van de rijksambtenaren die van toepassing zijn op het personeel van de diensten van de Gemeenschaps- en Gewestregeringen en van de Colleges van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissies en van de Franse Gemeenschapscommissie, alsook op de publiekrechtelijke rechtspersonen die ervan afhangen, *BS* 9 januari 2001, *err.* *BS* 20 januari 2001.

³⁵ Arbitragehof 14 juli 1997, nr. 39/97, *BS* 14 augustus 1997.

publiekrechtelijke rechtspersonen die ervan afhangen, te bepalen.³⁶ Het APKB heeft uiteindelijk gezorgd voor een minimale eenduidigheid omtrent het Belgische openbare ambt. De vraag is alleen: In hoeverre heeft het APKB het rechtspositiebeleid binnen steden en gemeenten beïnvloed?

Onderdeel 1: Het Gemeentedecreet

Het is algemeen aanvaard dat het bedoelde APKB overeenkomstig artikel 87 §4 BWHI niet van toepassing is op de lokale overheden en hun personeelsbeleid.³⁷ We moeten dus op zoek gaan naar een andere rechtsgrond die de rechtspositie van het gemeentepersoneel regelt. Deze vinden we terug in het Gemeentedecreet³⁸. Titel III van het voornoemde decreet voorziet in een algemeen kader. Deze titel van het decreet bevat vooral regels omtrent de bevoegdheid en de verantwoordelijkheden tot het invullen van het personeelsbeleid. Binnen dit kader wordt vorm gegeven aan het personeelsbeleid van de lokale besturen. De gemeentelijke autonomie en de zelfstandige beslissingsmacht van de gemeenten komen hierin sterk naar voren.³⁹

Artikel 104 §1 voorziet dat gemeentepersoneel wordt aangenomen volgens een statutaire verhouding. §2 van hetzelfde artikel voorziet echter wel in een aantal uitzonderingen. Deze uitzonderingen zijn er ook weer gekomen om de "gemeentelijk autonomie" te benadrukken. Ondanks de algemene regel kunnen gemeenten alsnog de rechtspositieregeling maken op hun maat, daar ze gebruik kunnen maken van de uitzonderingen. De uitzonderingen betekenen ook dat een gemeente op een "gemakkelijkere" manier personeelsleden kan aannemen in een contractueel dienstverband.

Artikel 105 van het Gemeentedecreet bevestigt dat het de gemeenteraad is die de rechtspositieregeling van het personeel mag vastleggen. §2 voorziet in de aspecten die minimaal geregeld moeten worden binnen de rechtspositieregeling van statutaire personeelsleden. Belangrijk om hier op te merken is dat het gaat om minimale voorwaarden. De gemeenten kunnen, indien noodzakelijk, een aantal zaken toevoegen. Tot slot voorziet §3 in de regeling dat §2, met uitzondering van 7°, 10°, 11° en 12° ook van toepassing kan worden verklaard op de rechtspositie van de personeelsleden in een contractuele verhouding.⁴⁰

³⁶ A. DE BECKER, *De overheid en haar personeel: juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brugge, Die Keure, 2007, 166.

³⁷ B. WEEKERS, *Administratieve rechtsbibliotheek beknopt. 4. Ambtenarenrecht: Het koninklijk besluit tot bepaling van de algemene principes*, Brugge, Die Keure, 2004, 11.

³⁸ Gemeentedecreet.

³⁹ K. LEUS, "Gemeentelijke rechtspositieregeling : Het moeilijke evenwicht tussen het formuleren van algemene rechtsbeginselen en het uitwerken van concrete rechtsregels of opnieuw, het precaire evenwicht tussen gemeentelijke autonomie en centrale sturing" in J. DUJARDIN en M. VAN DAMME (eds), *Rechtspositieregeling van het personeel bij de lokale besturen*, Brugge, die Keure, 2008, 5.

⁴⁰ D. BEIRENS, D. DETOLLENAERE, J. DUJARDIN, *Gemeentedecreet van 15 juli 2005: Artikelsgewijze toelichting*, Brugge, Die Keure, 2005, 305.

Art 102 van het Gemeentedecreet⁴¹ voorziet in de mogelijkheid van een personeelsbeleid op verschillende niveaus. Hierbij moet bovendien worden opgemerkt dat het decreet enkel maar de noodzakelijke grondregels in verband met het gemeentelijk personeelsbeleid vastlegt. De lokale autonomie wordt daardoor weer sterk benadrukt. Deze gedachtegang is al duidelijk te onderscheiden in de parlementaire voorbereiding van het Gemeentedecreet.⁴² Er wordt op Vlaams niveau dus enkel voorzien in een basis omtrent het gemeentelijk personeelsbeleid. Op deze manier blijft er voldoende ruimte voor de lokale invulling.⁴³ Belangrijk voor deze scriptie is de vaststelling dat het de bevoegdheid is van de Vlaamse regering om deze basisregels verder uit te werken. Deze overheid zal de minimale voorwaarden bepalen met betrekking tot het personeelsbeleid. Ondanks deze "Vlaamse toets" blijven het toch de gemeenten en steden zelf die moeten zorgen voor de concrete uitwerking van het lokale personeelsbeleid.⁴⁴ De gemeenteraden bepalen vrij het aantal noodzakelijke betrekkingen om een degelijke dienstverlening en beleidsvoering te kunnen voeren. Tenslotte is de vaststelling van de rechtspositieregeling van het personeel een exclusieve bevoegdheid van de gemeenteraad⁴⁵ en kan deze niet gedelegeerd worden naar het college van burgemeester en schepenen.⁴⁶

In theorie lijkt het allemaal heel erg mooi. De Vlaamse overheid zorgt voor duidelijke basisregels in een decreet. Vervolgens zouden het dan de gemeenteraden zijn die de regels volledig naar hun hand kunnen kneden. Op deze manier kan rekening gehouden worden met de eigen noden van ieder lokaal bestuur in ons land. In de praktijk loopt het echter net iets anders. Art 116 van het Gemeentedecreet vermeldt de zogenaamde uitvoeringsbesluiten. Dit zijn besluiten die we kunnen terugvinden 'tussen' enerzijds de bepalingen in het Gemeentedecreet en anderzijds de bepalingen van de gemeenteraad inzake de rechtspositieregeling van het gemeentepersoneel. §2 van artikel 116 voorziet dus alsnog in een "gemeenschappelijk kader", vermist aan de Vlaamse regering wordt opgedragen om minimale voorwaarden vast te stellen.

Maar wat zijn deze minimale voorwaarden nu net? Het gaat, onder meer, om vereisten omtrent verloning, terugvalpositie na afloop van een mandaat, enz. Voor het overige blijft de parlementaire voorbereiding vrij onduidelijk over de concrete invulling van deze voorwaarden.⁴⁷ De Vlaamse regering moet bij het nemen van deze voorwaarden, logischerwijs, de bevoegdheden van de andere overheden respecteren. Zo zijn overheden,

⁴¹ Art. 102 Gemeentedecreet.

⁴² Ontwerp van Gemeentedecreet, *Parl. St.* VI. Parl. 2004-05, 347/1.

⁴³ K. LEUS, "Gemeentelijke rechtspositieregeling : Het moeilijke evenwicht tussen het formuleren van algemene rechtsbeginselen en het uitwerken van concrete rechtsregels of opnieuw, het precare evenwicht tussen gemeentelijke autonomie en centrale sturing" in J. DUJARDIN en M. VAN DAMME (eds), *Rechtspositieregeling van het personeel bij de lokale besturen*, Brugge, die Keure, 2008, 8.

⁴⁴ D. BEIRENS, D. DETOLLENAERE, J. DUJARDIN, *Gemeentedecreet van 15 juli 2005: Artikelsgewijze toelichting*, Brugge, Die Keure, 2005, 291-292.

⁴⁵ Art. 43 §1 en §2, 4° Gemeentedecreet.

⁴⁶ K. LEUS, "Gemeentelijke rechtspositieregeling : Het moeilijke evenwicht tussen het formuleren van algemene rechtsbeginselen en het uitwerken van concrete rechtsregels of opnieuw, het precare evenwicht tussen gemeentelijke autonomie en centrale sturing" in J. DUJARDIN en M. VAN DAMME (eds), *Rechtspositieregeling van het personeel bij de lokale besturen*, Brugge, die Keure, 2008, 9.

⁴⁷ Ontwerp van Gemeentedecreet, *Parl. St.* VI. Parl. 2004-05, 347/1.

die niet ressorteren onder de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest, uiteraard niet gehouden tot deze besluiten.⁴⁸

Daarnaast spreekt het artikel ook over “de nodige maatregelen” omtrent de externe mobiliteit van het gemeentepersoneel.⁴⁹ De parlementaire voorbereiding maakt hierbij duidelijk dat het gaat om de mobiliteit tussen betrekkingen bij verschillende overheden en de rest van de publieke sector.⁵⁰ Het gaat dus niet om de mobiliteit van de publieke sector naar de private sector of omgekeerd.⁵¹

In 2007 vaardigde de overheid een dergelijk besluit uit. Het rechtspositiebesluit houdende de minimale voorwaarden voor de personeelsformatie, de rechtspositieregeling en het mandaatstelsel van het gemeente- en provinciepersoneel en houdende enkele bepalingen betreffende de rechtspositie van de secretaris en de ontvanger van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn.

⁴⁸ D. BEIRENS, D. DETOLLENAERE, J. DUJARDIN, *Gemeentedecreet van 15 juli 2005: Artikelsgewijze toelichting*, Brugge, Die Keure, 2005, 323-324.

⁴⁹ Art. 116 §2 Gemeentedecreet.

⁵⁰ Ontwerp van Gemeentedecreet, *Parl. St.* VI. Parl. 2004-05, 347/1.

⁵¹ D. BEIRENS, D. DETOLLENAERE, J. DUJARDIN, *Gemeentedecreet van 15 juli 2005: Artikelsgewijze toelichting*, Brugge, Die Keure, 2005, 323.

Hoofdstuk 2: Het besluit van 7 december 2007 houdende de minimale voorwaarden voor de personeelsformatie, de rechtspositieregeling en het mandaatsstelsel van het gemeentepersoneel, het provinciepersoneel en houdende enkele bepalingen betreffende de rechtspositie van de secretaris en de ontvanger van de openbare centra voor maatschappelijke welzijn.

Het besluit van 7 december 2007 houdende de minimale voorwaarden voor de personeelsformatie, de rechtspositieregeling en het mandaatsstelsel van het gemeentepersoneel, het provinciepersoneel en houdende enkele bepalingen betreffende de rechtspositie van de secretaris en de ontvanger van de openbare centra voor maatschappelijke welzijn (verder afgekort als het rechtspositiebesluit) trad in werking op 1 januari 2008. Tot die tijd, was er nog nooit zo'n omvangrijk besluit in uitvoering van het Gemeentedecreet uitgevaardigd. Het rechtspositiebesluit verplichtte alle Vlaamse lokale besturen om tegen 1 januari 2009 een volledig nieuwe rechtspositieregeling uitgevaardigd te hebben ten aanzien van hun personeel. Zoals reeds vermeld, geeft dit besluit enige ruimte aan de gemeenten rond de aanvullende bepalingen en de invulling van een aantal keuzes. De lokale besturen kunnen, uiteraard, enkel maar beslissingen nemen die in overeenstemming zijn met de minimale voorwaarden uit het besluit van 2007.

Voor het bestaan van dit rechtspositiebesluit, waren de sectorale akkoorden houdende de gemeenschappelijke krachtlijnen voor een samenhangend personeelsbeleid in lokale en regionale besturen van 18 juni 1993 van toepassing. Deze besluiten zijn in de rechtsleer beter gekend als de "Krachtlijnen Kelchtermans".⁵² Deze krachtlijnen zorgden voor heel wat vernieuwingen binnen de lokale besturen. Gemeenten moesten voortaan voorzien in een nieuwe personeelsformatie welke verantwoord moest worden op basis van een personeelsbehoefteplan. Er moest meer aandacht besteed worden aan de objectivering van de aanwervingen en promoties. Deze objectivering kon bijvoorbeeld bereikt worden door minimumvereisten te gaan opleggen. De krachtlijnen voorzagen ook in het opleggen van uniforme weddeschalen aan alle besturen. Daarnaast werden het aantal toelagen voor gemeenten erg verminderd. Tot slot moesten lokale besturen vanaf nu ook verplicht een evaluatiesysteem invoeren. Aan de hand van dat systeem moest een evaluatie als "gunstig" of "ongunstig" beoordeeld kunnen worden. Het resultaat van de evaluatie was al dan niet de sleutel tot doorstroming naar een hogere weddeschaal.⁵³ Belangrijk is dat het hier gaat om "sectorale akkoorden". Dit zijn absoluut geen dwingende normen en hebben

⁵² Omzendbrief 93/07 van 14 juli 1993

⁵³ A. HONDEGHEM EN E. PLATTEAU, "De context van personeelsbeleid in lokale besturen" in A. HONDEGHEM, E. PLATTEAU, C. PRAET, C. RUYS en H. VANDROMME, *Personeelsbeleid in lokale besturen : Slimme besturen investeren in menselijk kapitaal*, Brugge, Vanden Broele, 2012, 7.

bijgevolg dan ook geen rechtskracht.⁵⁴ De beïnvloeding van deze krachtlijnen is echter niet te onderschatten. De meeste gemeenten namen dan ook de noodzakelijke elementen gewoon over in hun eigen regelingen voor het personeel. Een ander invloedrijk document met betrekking tot de rechtspositieregeling is het K.B. van 22 december 2000 tot bepaling van de algemene principes van het administratief en geldelijk statuut van de rijksambtenaren die van toepassing op het personeel van diensten de Gemeenschaps- en Gewestregeringen en van de Colleges van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en van de Franse Gemeenschapscommissie alsook de publiekrechtelijke rechtspersonen die ervan afhangen (Hierna APKB).⁵⁵ Volgens het toenmalige Arbitragehof moest het APKB gezien worden als een bevoegdheidsverdelende regel. De statuten die dus een afwijking vertonen doen daarmee afbreuk aan de regels inzake de toepassing van de verdeling van de bevoegdheden.⁵⁶ Het APKB is echter enkel van toepassing op gemeenschaps- en gewestregeringen, maar speelde een grote rol als voorbeeld bij het rechtspositiebesluit. De voorbeeldfunctie speelt zich enkel af op het niveau van opstelling. Inhoudelijk gezien kunnen het APKB en het rechtspositiebesluit uiteraard niet vergeleken worden met elkaar. Indien deze organen dus de rechtspositie van hun personeel willen vaststellen, moeten ze rekening houden met bovenstaand besluit. Net zoals elk ander KB kan het getoetst worden aan hogere hiërarchische normen.⁵⁷ De algemene principes binnen het APKB hebben onder meer betrekking op de rechten en de plichten van de ambtenaren, de verschillende personeelscategorieën, enz.⁵⁸ De bevoegdheidsverdeling heeft ervoor gezorgd dat het APKB reeds een hele weg heeft afgelegd en kent ondertussen al meerdere edities. Een hele evolutie was noodzakelijk om tot een goed evenwicht te komen tussen de federale regelgevers en de regelgevers op deelstatenniveau. Ondanks dat het APKB van toepassing is op het personeel van de gemeenschappen en gewesten, stelt artikel 87 §3 BWHI dat het de gemeenschappen en gewesten zelf zijn die autonoom de regeling mogen vastleggen, die van toepassing is op hun personeel. Doorheen de veranderingen in het APKB, zien we dan ook vooral dat de autonomie van de deelstaten meer en meer gerespecteerd wordt.⁵⁹ Het APKB van 22 december 2000 verwoordt nu beter de oorspronkelijke bedoeling uit artikel 87 §4 BWHI. Dit APKB past dan ook veel beter bij de bevoegdheidsverdeling van een federale staat.⁶⁰

⁵⁴ Raad van State sinds RvS 13 oktober 2003, nr. 124.147; RvS 29 november 2005, nr. 151.828, RvS 22 maart 2007, nr. 169.264.

⁵⁵ KB 22 december 2002 tot bepaling van de algemene principes van het administratief en geldelijk statuut van de rijksambtenaren die van toepassing zijn op het personeel van de diensten van de Gemeenschaps- en Gewestregeringen en van de Colleges van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissies en van de Franse Gemeenschapscommissie, alsook op de publiekrechtelijke rechtspersonen die ervan afhangen, *BS* 9 januari 2001, *err.* *BS* 20 januari 2001.

⁵⁶ Arbitragehof 14 juli 1997, nr. 39/97, *BS* 14 augustus 1997.

⁵⁷ B. WEEKERS, *De bevoegdheidsverdeling in het federale België, deel 13 : Personeel en organisatie*, Brugge, Die Keure, 2003.

⁵⁸ J. DUJARDIN, A. MAST, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht 2009 – Studenteneditie*, Mechelen, Kluwer, 2009, 274-275.

⁵⁹ A. DE BECKER, en J. DEBIEVRE, "De aanwerving van gemeentepersoneel na het besluit van de Vlaamse regering van 7 december 2007" in J. DUJARDIN en M. VAN DAMME (eds), *Rechtspositieregeling van het personeel bij de lokale besturen*, Brugge, die Keure, 2008, 57-60.

⁶⁰ A. DE BECKER, *De overheid en haar personeel : juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brugge, Die Keure, 2007, 166.

In 2007 werd dan overgestapt op een rechtspositiebesluit aangaande het personeel voor de lokale besturen. Een belangrijke vernieuwing binnen dit kader is, dat dit rechtspositiebesluit bindende rechtskracht heeft. De voorheen van kracht zijnde "Krachtlijnen Kelchtermans" waren sectorale akkoorden. Het gevolg van deze classificatie is dat ze niet gezien mogen worden als dwingende normen met rechtskracht.⁶¹ In de praktijk zien we dat de Krachtlijnen vooral afgedwongen werden via het toezicht. Besturen waren namelijk onderworpen aan het bijzonder en algemeen toezicht voor de goedkeuring van hun personeelsformatie en van hun administratief en geldelijk statuut.⁶² Toch dient bij deze bindende rechtskracht van het rechtspositiebesluit ook enige nuancering te worden aangebracht. Het rechtspositiebesluit heeft immers ook geen absolute en rechtstreeks werking, daar de bepalingen nog omgezet moeten worden in de eigen regelgeving van de lokale besturen. Gaat het om artikelen uit het rechtspositiebesluit, welke uitdrukkelijk rechten toekennen aan de rechtsonderhorige, zijn deze rechten wel onmiddellijk afdwingbaar voor de rechter.⁶³

Het rechtspositiebesluit is van toepassing op het provincie- en gemeentepersoneel. Zoals artikel 116 van het Gemeentedecreet vermeldt is het een voorbeeld van een "uitvoeringsbesluit". Binnen deze masterscriptie gaan we enkel kijken naar de gevolgen van het rechtspositiebesluit binnen de gemeenten. Zowel contractueel als statutair aangeworven personeel valt in principe onder het toepassingsgebied van bovenstaand besluit. Nogmaals, ook hier mag deze stelling niet zomaar aangenomen worden en is enige nuancering, opnieuw, op zijn plaats. Het personeel dat op basis van een arbeidscontract werd aangeworven, de contractanten, vallen namelijk niet rechtstreeks binnen het toepassingsgebied van het besluit. De reden is echter heel eenvoudig. Zoals reeds aangehaald, is arbeidsrecht een federale materie. Het Vlaams Gewest is derhalve niet bevoegd.⁶⁴ Er zijn nog een aantal personeelsgroepen binnen de lokale besturen waarop het besluit niet van toepassing is.⁶⁵ Maar deze zijn niet relevant voor het onderzoek binnen deze masterscriptie en worden dan ook niet verder behandeld.

Het rechtspositiebesluit is misschien wel het belangrijkste besluit waar gemeenten zich aan dienen te houden, toch zijn er ook nog andere uitvoeringsbesluiten. De inhoud van deze verschillende besluiten is heel erg uiteenlopend en zijn bijgevolg dus niet relevant voor deze masterscriptie.

⁶¹ Vaste rechtspraak van de Raad van State sinds: RvS 13 oktober 2003, nr. 124.147: bijvoorbeeld RvS 29 november 2005, nr. 151.828, RvS 22 maart 2007, nr. 169.264.

⁶² A. HONDEGHEM EN E. PLATTEAU, "De context van personeelsbeleid in lokale besturen" in A. HONDEGHEM, E. PLATTEAU, C. PRAET, C. RUYS en H. VANDROMME, *Personeelsbeleid in lokale besturen: Slimme besturen investeren in menselijk kapitaal*, Brugge, Vanden Broele, 2012, 7.

⁶³ Verslag aan de Vlaamse Regering bij het Rechtspositiebesluit Gemeentepersoneel, 2. (Vanaf nu: Verslag Vlaamse Regering)

⁶⁴ Art. 6, §1, VI, 12° Bijzondere wet 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, BS 15 augustus 1980, 2044.

⁶⁵ Brandweer- en politiepersoneel en het gesubsidieerd onderwijspersoneel.

Onderdeel 1: De belangrijkste inhoudelijke vernieuwingen van het rechtspositiebesluit

" We kiezen voluit voor lokaal maatwerk. We bieden de gemeenten een menu aan waaruit zij in overleg met de lokale vakbonden keuzes kunnen maken. Lokale besturen weten als werkgevers immers zelf wel best wat goed is voor hun personeel. Het gevolg zal zijn dat je wellicht 308 verschillende personeelsstatuten krijgt. Dit is een veruitwendiging van het respect voor de lokale autonomie. "

Deze woorden sprak toenmalig minister van Binnenlandse Aangelegenheden Marino Keulen bij de totstandkoming van het besluit.⁶⁶ Maar waar liggen nu net de belangrijkste inhoudelijke vernieuwingen?

De eerste grote verandering vinden we terug in de personeelsformatie. De nieuwe regeling voorziet in graden welke worden ingedeeld in 5 niveaus. De niveaus komen overeen met de diplomavereisten, met uitzondering van niveaus C en D.⁶⁷ Bij deze gevallen wordt de diplomavereisten vervangen door een niveau- of capaciteitstest. Aan de hand van deze testen wordt dan bepaald welke kandidaat de juiste competenties bezit. Dit leidt dus tot het voeren van een moderner competentiegericht personeelsbeleid volgens het principe "de juiste persoon op de juiste plaats".

Vervolgens heeft het rechtspositiebesluit ervoor gezorgd dat alle betrekkingen nu via externe werving kunnen worden ingevuld. De regeling voorziet nu in een "open keuze" met betrekking tot de toegangsweg naar alle betrekkingen.⁶⁸ Het grote voordeel van deze nieuwe regeling is dat nu ook kan worden gekozen voor mensen uit de private sector, zelfs voor functies met een leidinggevend aspect.

Verder voorziet het besluit ook een verregaande gelijkenschakeling tussen contractuele en statutaire personeelsleden. Het besluit probeert dezelfde rechten te voorzien voor deze personeelscategorieën, tenzij ze daarbij verhinderd wordt door het socialezekerheidsrecht of het arbeidsrecht.⁶⁹ Toch blijft het noodzakelijk de vraag te stellen als een gelijke behandeling van de twee totaal verschillende rechtsposities wettelijk wel geregeld kan worden, zonder in strijd te zijn met het gelijkheidsbeginsel of andere wettelijke regelingen.

Het besluit voorziet nu ook in de mogelijkheid om functies in te vullen via een "mandaatsysteem". Mandaathouders kunnen daardoor beter begeleid en geëvalueerd worden door middel van eenduidige doelstellingen. Indien de evaluatie niet voldoet aan de verwachtingen, kan dit uiteraard leiden tot een ontheffing uit het mandaat.⁷⁰

⁶⁶ R. JANVIER en N. PEETERS, *Personeelsbeleid in Vlaamse lokale overheden: centrale sturing of decentrale autonomie. Een historische, vergelijkende analyse*, Antwerpen, SBOV.

⁶⁷ Art. 6 Rechtspositiebesluit 2007.

⁶⁸ Art. 14 Rechtspositiebesluit 2007.

⁶⁹ Bv.: Art. 31 van het rechtspositiebesluit voorziet dat "ieder" personeelslid nu de eed moet afleggen.

⁷⁰ Art. 80 – 91 Rechtspositiebesluit 2007.

Sinds de inwerkingtreding van het besluit zijn de regels voor de gemeentesecretaris, adjunct-gemeentesecretaris, financieel beheerder en provinciegriffier ook zoveel mogelijk gelijkgeschakeld met de rechtspositieregeling van het overige personeel.

De evaluatieregeling van de personeelsleden werd ook grondig aangepakt door het besluit. De evaluatie heeft eerder de vorm gekregen van een "beloningssysteem". Personeelsleden die zeer goed presteren kunnen hierdoor sneller doorstromen naar een functionele loopbaan en krijgen sneller toegang tot een periodieke salarisverhoging, terwijl het slecht presterende personeelslid net een blokkering kan krijgen van zijn salarisverhoging. Indien de prestatie van het betrokken personeelslid ondermaats blijft, kan zelfs overgegaan worden tot ontslag.⁷¹

Ten slotte voorziet het rechtspositiebesluit in betere loon- en arbeidsvoorwaarden. Het besluit kent een grote diversiteit aan toelagen welke al dan niet verplicht zijn. Met betrekking tot vele toelagen is de regeling in het huidige besluit gunstiger voor het betrokken personeelslid als voorheen. In dit onderdeel wordt vooral ook de keuzevrijheid van de gemeenten had benadrukt bij de uitwerking van deze regeling.⁷²

Onderdeel 2: Rechtspositiebesluit 7 december 2007: Op weg naar een modernere aanpak?

Het rechtspositiebesluit had een grotere functie dan enkel maar te zorgen voor een betere harmonisatie tussen de gemeenten. De Vlaamse Regering had met het besluit ook tot doel om het personeelsbeleid binnen de lokale besturen moderner te maken. De inhoud van het rechtspositiebesluit voorziet namelijk in een aantal "aanzetten tot een moderner beleid". Natuurlijk kunnen de lokale besturen zelf beslissen in hoeverre ze van deze "keuzemogelijkheden" gebruik willen maken.

Personeelsbeleid is de wijze waarop de lokale overheid haar eigen personeel benadert. Het kan daarom gezien worden als een geheel van doelstellingen, middelen en activiteiten ten aanzien van de factor "arbeid" in de gehele organisatie. De mens moet in deze cyclus gezien worden als een "productiefactor", met de bemerking dat ze grote verschillen vertoont met andere productiefactoren. De mens is een autonoom wezen, dat kan denken en handelen. Voor ons, als mens, is het dus niet voldoende om de juiste kennis en ervaring te hebben om een bepaalde opdracht uit te voeren. We moeten ze ook nog eens willen gebruiken voor de organisatie (in casu: de lokale overheid).⁷³

Personeelsbeleid kan op verscheidene wijze worden ingevuld binnen de lokale besturen. 1 van die mogelijke benaderingen is het "Human Resource Beleid" (afgekort HR-beleid). In

⁷¹ Art. 39 – 49 Rechtspositiebesluit 2007.

⁷² Art. 132 – 169 Rechtspositiebesluit 2007.

⁷³ A. HONDEGHEM EN E. PLATTEAU, "De context van personeelsbeleid in lokale besturen" in A. HONDEGHEM, E. PLATTEAU, C. PRAET, C. RUYS en H. VANDROMME, *Personeelsbeleid in lokale besturen: Slimme besturen investeren in menselijk kapitaal*, Brugge, Vanden Broele, 2012, 1.

deze benadering wordt de mens gezien als een strategische factor in het lokale bestuur. Het "goed werken" van het bestuur is dus sterk afhankelijk van de kwaliteit van het personeel. Door middel van gebruik te maken van het HR-beleid kunnen verschillende activiteiten plaatsvinden om tot een kwaliteitsvol personeelsbestand te komen. Mogelijke voorbeelden zijn: ondersteuning en coaching van het personeel, uittekenen van een visie en/of strategie voor het lokale bestuur, enz.

Tot slot moet het HR-beleid gezien worden als een "gedeelde verantwoordelijkheid". Zowel het topmanagement als "het gewone personeel" spelen een belangrijke rol in deze hele organisatie.⁷⁴

Human resource beleid is nog helemaal niet ingeburgerd in onze lokale besturen. Het HR-beleid binnen het rechtspositiebesluit biedt wel veel mogelijkheden in die richting. Maar uit de praktijk blijkt dat onze lokale overheden eigenlijk helemaal niet bezig zijn met het HR-beleid van hun stad of gemeente. Dit kan zeker en vast gezien worden als een gemiste kans, daar een goede dienstverlening ten aanzien van de burgers onlosmakelijk verbonden is met enerzijds de kwaliteit van het personeel en anderzijds het HR-beleid.⁷⁵

Onderdeel 3: Kritiek op het rechtspositiebesluit

Alle goede bedoelingen ten spijt, we kunnen niet anders dan zeggen dat het rechtspositiebesluit van 2007 een zeer uitgebreid en vooral gedetailleerd besluit geworden is, ook al hadden we reeds met het uitgebreide APKB een voorbeeld van hoe het niet moest. Het besluit kent in totaal meer dan 240 artikelen en de vooropgestelde gemeentelijke autonomie is vaak ver zoek. De grootste kritiek die geleverd wordt, bestaat dan ook in het feit dat het is opgesteld zonder enige inbreng van de gemeenten zelf. Toch zijn het net deze gemeenten die het besluit zullen moeten toepassen.

Ook de vraag over de noodzakelijkheid van het bestaan van dit rechtspositiebesluit wordt nog vaak gesteld. Zoals *De Becker* en *Debièvre* terecht opmerken⁷⁶, voorziet het Gemeentedecreet reeds in regels omtrent de rechtsband tussen de gemeente en het personeel. Blijkbaar vond de Vlaamse Regering dat niet voldoende en voorziet nogmaals in minimale voorwaarden van de rechtspositie voor het gemeentepersoneel. Een mogelijke verklaring kan volgens de auteurs gezocht worden in het feit dat de Vlaamse regering meer rechtszekerheid wilde creëren. De krachtlijnen Kelchtermans waren namelijk geen dwingende normen en het gebrek aan afdwingbaarheid heeft ertoe geleid dat de Vlaamse Regering het nu wel anders wilde. Het besluit moest een instrument worden, welke zou leiden tot een grotere eenvormig van het lokale personeelsbeleid in Vlaanderen, zonder

⁷⁴ A. HONDEGHEM EN E. PLATTEAU, "De context van personeelsbeleid in lokale besturen" in A. HONDEGHEM, E. PLATTEAU, C. PRAET, C. RUYS en H. VANDROMME, *Personeelsbeleid in lokale besturen: Slimme besturen investeren in menselijk kapitaal*, Brugge, Vanden Broele, 2012, 3.

⁷⁵ D. CASAER, *Op weg naar een modern personeelsbeleid voor lokale besturen?*, Mechelen, Wolters Kluwer Business, 2008, 7-8.

⁷⁶ A. DE BECKER en J. DEBIEVRE, "De aanwerving van gemeentepersoneel na het besluit van de Vlaamse regering van 7 december 2007" in J. DUJARDIN en M. VAN DAMME (eds), *Rechtspositieregeling van het personeel bij de lokale besturen*, Brugge, die Keure, 2008.

dat de gemeenten daarbij hun volledige eigenheid zouden verliezen.⁷⁷ De praktijk toont echter dat het juiste evenwicht vinden niet zo vanzelfsprekend is.

Maar ook inhoudelijk zitten er in het besluit nog een aantal pijnpunten. Deze werden duidelijk bij de implementatie van het besluit door de gemeenten. Een aantal zaken die zeker nog de nodige aandacht en verfijning vragen zijn de volgende:

- De externe personeelsmobiliteit
- Versoepeling van het personeelsbeleid
- Uniforme rechtspositieregeling

Doorheen deze thesis zullen bovenstaande elementen nog de nodige uitwerking krijgen.

⁷⁷ A. DE BECKER, en J. DEBIEVRE, "De aanwerving van gemeentepersoneel na het besluit van de Vlaamse regering van 7 december 2007" in J. DUJARDIN en M. VAN DAMME (eds), *Rechtspositieregeling van het personeel bij de lokale besturen*, Brugge, die Keure, 2008, 59-60.

Opzet masterscriptie en onderzoeksvragen

In deze masterscriptie wil ik nagaan waar de grote verschillen tussen het contractueel en statutair aangeworven personeel op lokaal niveau zich bevinden. Dit ga ik proberen te doen aan de hand van een aantal kenmerken van de loopbaan van een personeelslid bij een lokaal bestuur. Denk maar de evaluatie, de aanwerving, enz... Het rechtspositiebesluit van 7 december 2007 vormt hierbij uiteraard mijn uitgangspunt. De opzet van deze masterscriptie bestaat er echter niet in om een opsomming te geven van artikelen uit het rechtspositiebesluit. De artikelen uit het besluit zullen gebruikt worden om verder te onderzoeken of er al dan niet een gelijkaardige regeling bestaat voor contractuele personeelsleden. Indien de regeling afwijkend blijkt te zijn, waar bevinden de grote verschilpunten zich dan en waarom zijn deze verschilpunten nog steeds aanwezig? Daarnaast zullen een aantal specifieke hoofdstukken uit het rechtspositiebesluit de nodige aandacht krijgen, daar zij, omwille van het besluit van 2007, grote veranderingen hebben ondergaan. De lokale autonomie wordt ook bij het onderzoek betrokken. Daarnaast besloot ik om de rechtspositieregeling van 3 gemeenten/steden eens verder te onderzoeken. Ik koos voor de volgende lokale besturen: Brasschaat, Peer en Vilvoorde. Door het rechtspositiebesluit uit de realiteit aan het rechtspositiebesluit van 2007 te koppelen, bevind ik mij in de ideale mogelijkheid om de theorie uit het rechtspositiebesluit aan de praktijk te toetsen.

In deze masterscriptie zullen de volgende onderzoeksvragen behandeld worden:

- Binnen de lokale besturen is het rechtspositiebeleid van de statutaire personeelsleden op een aantal vlakken verschillend dan deze van de contractuele personeelsleden: In welke gebieden kunnen de grootste verschillen worden waargenomen? Heeft het besluit van 7 december 2007 de beloofde eenheid tussen deze categorieën gecreëerd en op welke wijze?
- De aanwervings- en selectieprocedure van de statutaire en de contractuele personeelsleden is volledig gelijkgeschakeld door het besluit. Leidt dit dan ook tot een volledige gelijkheid tussen de beide personeelscategorieën?
- Het onderdeel "evaluatie binnen de lokale besturen" werd grondig gewijzigd. Evaluatie moest meer gaan behelzen, dan enkel maar een plicht voor de leidinggevende om aan te tafel te gaan zitten met zijn personeel en feedback te geven. Is het besluit daarin geslaagd en wat zijn de inhoudelijke wijzigingen?
- Welke ruimte laat het besluit bovendien om de regelgeving aan te passen aan de eigen noden van de gemeenten en steden in Vlaanderen?

Personeelsbeleid bij de lokale overheden: De keuze tussen statutairen en contractanten: Een louter strategische keuze?

Hoofdstuk 1: De lokale overheid

Onderdeel 1: De lokale overheid

Lokale overheden in ons land moeten gezien worden als belangrijke werkgevers. Met meer dan 300.000 werknemers kunnen de lokale besturen gezien worden als de belangrijkste subsector binnen de totaliteit van de overheidssector op het gebied van tewerkstelling. Bovendien zijn de lokale overheden ook arbeidsintensieve organisaties. Bijna de helft van het budget dat deze overheden ontvangen, wordt geïnvesteerd in personeel. Personeel is dan ook een onmiskenbare pijler op lokaal niveau. Het al dan niet goed functioneren van het lokale apparaat hangt in grote mate samen met de kwaliteit van het aangeworven personeel. Aangezien personeel zo een belangrijk element is, is een goed personeelsbeleid dan ook een "must" voor de lokale overheden in ons land. Een goed personeelsbeleid zorgt voor een positieve impact op de inzet en de talenten van de medewerkers, wat uiteindelijk zal leiden tot een betere dienstverlening ten aanzien van de burgers.⁷⁸

Onderdeel 2: Op welke manier voert de lokale overheid zijn personeelsbeleid?

Personeelsbeleid is de wijze waarop een bepaalde instelling omgaat met haar personeel. Het kan dus gezien worden als een geheel van verschillende doelstellingen, activiteiten en middelen ten aanzien van het gegeven "arbeid" in de instellingen. De mens kan dus, in deze keten, gezien worden als een productiefactor. Het grote verschil met andere bestaande productiefactoren is echter dat de mens een autonoom wezen is. Wij kunnen denken en ook handelen. Het is daardoor dus niet voldoende dat het personeel de nodige vaardigheden heeft verworven en kennis heeft, maar ze moet deze ook zelf willen gebruiken voor de organisatie.⁷⁹

In het algemeen, kunnen we spreken over drie mogelijke benaderingen van het personeelsbeleid: personeelsadministratie, personeelsbeheer en Human Resource Management (HRM-beleid). Grote uiteenzettingen van deze theorieën zouden ons te ver laten afwijken van het hoofdthema van deze masterscriptie. Enkel het Human Resource beleid gaan we van naderbij bekijken.

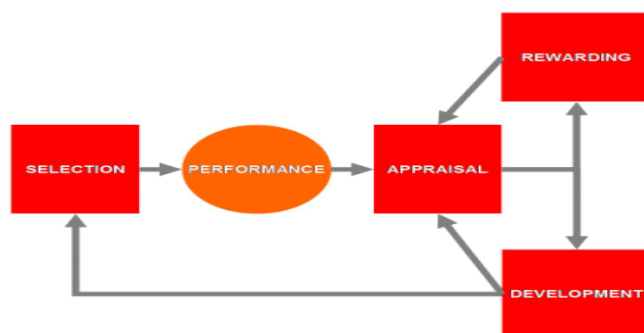
⁷⁸ A. HONDEGHEM EN E. PLATTEAU, "De context van personeelsbeleid in lokale besturen" in A. HONDEGHEM, E. PLATTEAU, C. PRAET, C. RUYS en H. VANDROMME, *Personeelsbeleid in lokale besturen: Slimme besturen investeren in menselijk kapitaal*, Brugge, Vanden Broele, 2012, 1.

⁷⁹ A. HONDEGHEM EN E. PLATTEAU, "De context van personeelsbeleid in lokale besturen" in A. HONDEGHEM, E. PLATTEAU, C. PRAET, C. RUYS en H. VANDROMME, *Personeelsbeleid in lokale besturen: Slimme besturen investeren in menselijk kapitaal*, Brugge, Vanden Broele, 2012, 1.

Het HRM-beleid springt in het oog, omdat het anders is dan alle andere benaderingen van het personeelsbeleid. Binnen deze benadering wordt de mens gezien als een "strategische factor" in de gehele organisatie en behelst een ruim scala aan activiteiten. Een belangrijk aandachtspunt binnen het HRM-beleid is dat er sprake is van een "gedeelde verantwoordelijkheid". Niet enkel de kaderleden, maar iedereen draagt bij tot een goede werking van de hele organisatie. Binnen het HRM-beleid zijn 2 basismodellen ontstaan: het Michigan-model en het Harvard-model.⁸⁰

§1: Het Michigan-model

Het basismodel van het HRM-beleid is het Michigan-model, ook wel het harde model genoemd.⁸¹ Dit model vertrekt vanuit 2 grote kerngedachte. Ten eerste houdt dit model rekening met de 4 grote basiselementen uit het HRM-beleid: Werving en selectie, prestatie, beoordeling, beloning en als laatste opleiding en ontwikkeling. Deze elementen dienen, in onderlinge samenhang, ontwikkeld te worden. De tweede grote kerngedachte bepaalt dat bovenstaande basiselementen gebruikt moeten worden op zo'n wijze dat het de strategische doelen van de onderneming (in ons geval, de lokale besturen) kan dienen. Er komt dus een integratie van het personeelsbeleid in het strategisch beleid. De samenhang van deze 2 kerngedachten moet uiteindelijk zorgen voor een verhoging van het prestatieniveau van het betrokken lokale bestuur en dit zowel op het niveau van de individuele werkracht als op het niveau van het hele bestuur.⁸² Het model krijgt de bijnaam het "harde model" te zijn, omdat het vooral nadruk legt op de prestaties die geleverd moeten worden. De mens moet op de juiste manier worden ingezet om elke keer tot " een nog betere " organisatie te kunnen komen.⁸³



Bijlage: Het Michigan-model

⁸⁰ A. HONDEGHEM EN E. PLATTEAU, "De context van personeelsbeleid in lokale besturen" in A. HONDEGHEM, E. PLATTEAU, C. PRAET, C. RUYS en H. VANDROMME, *Personeelsbeleid in lokale besturen: Slimme besturen investeren in menselijk kapitaal*, Brugge, Vanden Broele, 2012, 3.

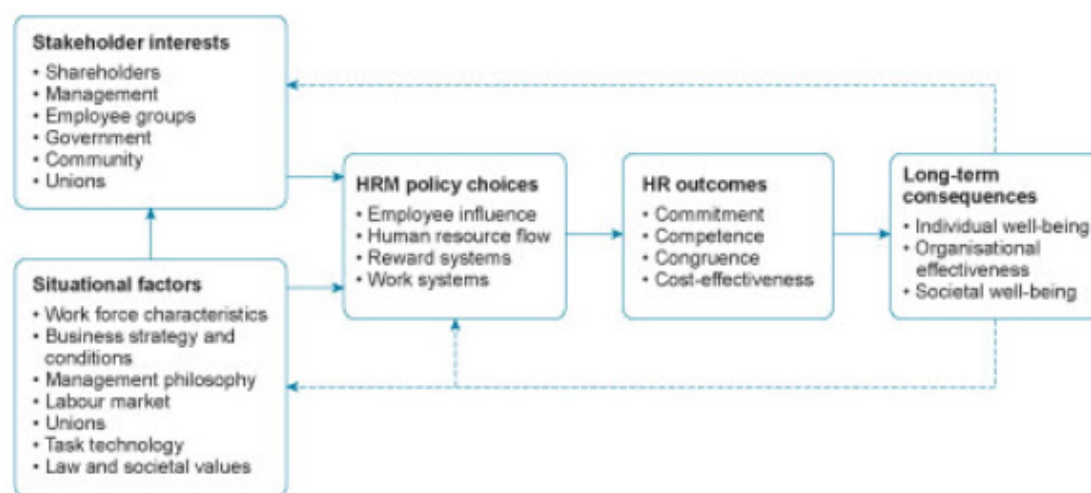
⁸¹ A. HONDEGHEM EN E. PLATTEAU, "De context van personeelsbeleid in lokale besturen" in A. HONDEGHEM, E. PLATTEAU, C. PRAET, C. RUYS en H. VANDROMME, *Personeelsbeleid in lokale besturen: Slimme besturen investeren in menselijk kapitaal*, Brugge, Vanden Broele, 2012, 3.

⁸² F.J. VAN DER KROGT, *Organiseren van leerwegen : Strategieën van werknemers, managers en leeradviseurs in dienstverlenende organisaties*, Amsterdam, Performa uitgeverij, 2007, 251-252.

⁸³ A. HONDEGHEM EN E. PLATTEAU, "De context van personeelsbeleid in lokale besturen" in A. HONDEGHEM, E. PLATTEAU, C. PRAET, C. RUYS en H. VANDROMME, *Personeelsbeleid in lokale besturen: Slimme besturen investeren in menselijk kapitaal*, Brugge, Vanden Broele, 2012, 4.

§2: Het Harvard-model

Een ander belangrijk model binnen het HRM-beleid is het Harvard-model, ook wel het zachte model genoemd.⁸⁴ Binnen deze gedachte staat de mens met zijn behoefte en potentieel voor groei, centraal.⁸⁵ Op basis van deze kerngedachte kan de organisatie beschikken over de meer gemotiveerde en bekwame werknemers.⁸⁶ Op lange termijn zou dit niet alleen voordelen geven aan de organisatie als geheel, maar ook aan iedere werknemer individueel.⁸⁷ Het Harvard-model wordt vaak het “zachte model” binnen het HRM-beleid genoemd. Er wordt namelijk vanuit gegaan dat dit model, tegenover het Michigan-model, meer rekening houdt met de “menselijke factor”, het menselijk welzijn inclusief.



Bijlage: Het Harvard-model.

De grote kerntaak van HRM-beleid is uiteindelijk ook om 2 grote doelstellingen bij elkaar te brengen: Een organisatie moet over voldoende geschikt personeel beschikken enerzijds. Op die manier kan de organisatie als geheel zijn vooropgestelde doelen bereiken. Anderzijds moet het trachten om de personeelsleden gemotiveerd en tevreden te houden. Elk personeelslid moet het gevoel krijgen iets te betekenen in de hele organisatie en mogelijkheden hebben op zich te ontplooiën. De praktijk leert ons dat een evenwicht tussen beide heel moeilijk te vinden is.⁸⁸

⁸⁴ A. HONDEGHEM EN E. PLATTEAU, “De context van personeelsbeleid in lokale besturen” in A. HONDEGHEM, E. PLATTEAU, C. PRAET, C. RUYS en H. VANDROMME, *Personeelsbeleid in lokale besturen: Slimme besturen investeren in menselijk kapitaal*, Brugge, Vanden Broele, 2012, 3.

⁸⁵ F.J. VAN DER KROGT, *Organiseren van leerwegen: Strategieën van werknemers, managers en leeradviseurs in dienstverlenende organisaties*, Amsterdam, Performa uitgeverij, 2007, 252.

⁸⁶ F.J. VAN DER KROGT, *Organiseren van leerwegen: Strategieën van werknemers, managers en leeradviseurs in dienstverlenende organisaties*, Amsterdam, Performa uitgeverij, 2007, 252.

⁸⁷ A. HONDEGHEM EN E. PLATTEAU, “De context van personeelsbeleid in lokale besturen” in A. HONDEGHEM, E. PLATTEAU, C. PRAET, C. RUYS en H. VANDROMME, *Personeelsbeleid in lokale besturen: Slimme besturen investeren in menselijk kapitaal*, Brugge, Vanden Broele, 2012, 4.

⁸⁸ A. HONDEGHEM EN E. PLATTEAU, “De context van personeelsbeleid in lokale besturen” in A. HONDEGHEM, E. PLATTEAU, C. PRAET, C. RUYS en H. VANDROMME, *Personeelsbeleid in lokale besturen: Slimme besturen investeren in menselijk kapitaal*, Brugge, Vanden Broele, 2012, 4.

§3: De lokale besturen en hun HRM-beleid: Een modernere aanpak van het personeelsbeleid of niet?

In 2008 werd een peiling gehouden in 616 lokale besturen. Aan de hand van die peiling werd nagegaan in hoeverre besturen zich bezighouden met HRM-beleid en welke besturen nog een beetje achterop hinken met hun personeelsbeleid. 352 gemeenten hebben aan deze peiling deelgenomen.⁸⁹

Algemeen kan worden aangenomen dat het personeelsbeleid in de Vlaamse lokale besturen toch al wat ontwikkeld is. Het meeste beleid is al verder uitgewerkt dan een loutere "personeelsadministratie". Met personeelsadministratie wordt een beleid bedoeld dat zich grotendeels enkel bezighoudt met de loonadministratie. De nadruk wordt vooral gelegd op de rechten en de plichten van het personeel.⁹⁰ Toch kunnen we ook niet meteen spreken van een grote invloed van het HRM-beleid.

Lokale besturen kiezen namelijk graag voor de tussenoplossing: Het personeelsbeheer. Via deze weg wordt iedere persoon gezien als een mens dat zichzelf wil ontplooien via zijn job. Het lokale bestuur probeert hiertoe bij te dragen door middel van het gevoerde personeelsbeleid.⁹¹ In deze tak wordt daarom ook vooral geïnvesteerd in verscheidene personeelsinstrumenten: evaluatie en vorming, selectie van het personeel, de werving van het personeel,...

Wat het HRM-beleid betreft, toont bovenstaande studie aan dat ongeveer ¼ van alle ondervraagde besturen reeds de eerste stappen tot dergelijk beleid heeft gezet. Daardoor kunnen we wel zeggen dat de lokale besturen in ons land reeds de beginselen tot een modern personeelsbeleid in hun strategie hebben opgenomen, maar dat er nog veel ruimte is voor verruiming en verbetering.

⁸⁹ A. HONDEGHEM EN E. PLATTEAU, "De context van personeelsbeleid in lokale besturen" in A. HONDEGHEM, E. PLATTEAU, C. PRAET, C. RUYS en H. VANDROMME, *Personeelsbeleid in lokale besturen: Slimme besturen investeren in menselijk kapitaal*, Brugge, Vanden Broele, 2012, 5-6.

⁹⁰ A. HONDEGHEM EN E. PLATTEAU, "De context van personeelsbeleid in lokale besturen" in A. HONDEGHEM, E. PLATTEAU, C. PRAET, C. RUYS en H. VANDROMME, *Personeelsbeleid in lokale besturen: Slimme besturen investeren in menselijk kapitaal*, Brugge, Vanden Broele, 2012, 2.

⁹¹ A. HONDEGHEM EN E. PLATTEAU, "De context van personeelsbeleid in lokale besturen" in A. HONDEGHEM, E. PLATTEAU, C. PRAET, C. RUYS en H. VANDROMME, *Personeelsbeleid in lokale besturen: Slimme besturen investeren in menselijk kapitaal*, Brugge, Vanden Broele, 2012, 3.

Hoofdstuk 2: Tewerkstelling bij de lokale overheid. Iedereen gelijk?

Binnen de lokale besturen in Vlaanderen is het rechtspositiebeleid van de statutaire personeelsleden op een aantal vlakken verschillend van deze van de contractanten. Maar in welke gebieden kunnen nu net de grootste verschillen worden waargenomen? Bovendien moet ook de vraag gesteld worden als het besluit van 2007 de "beloofde" eenheid tussen deze categorieën gecreëerd heeft. Indien het besluit daartoe heeft geleid, op welke wijze is deze gelijkschakeling dan tot stand gekomen ?

Maar een andere vraag die eerste gesteld moet worden is: Bestaat er eigenlijk wel zo iets als een "overheid"? Er bestaat zo een breed gamma aan instellingen en besturen die allemaal onderdeel uitmaken van het "publiek recht". Maar kunnen deze besturen, waaronder ook de lokale besturen vallen, ook gezien worden als werkgevers?⁹²

Een andere vraag die gesteld dient te worden is: Wat is een ambtenaar? Een ambtenaar kan namelijk verschillende betekenissen en interpretaties hebben. De meest voor de hand liggende verklaring is: *Een persoon die meestal in dienstverband werkzaam is bij een overheidsdienst*. Krijgen deze personen dan een andere band met de overheid, afhankelijk van het begrip of zijn ze toch allemaal gelijk?⁹³

Onderdeel 1: Theoretisch uitgangspunt = Het statuut

De rechtsverhouding tussen de overheid en haar personeel is in beginsel van statutaire aard. Deze regel staat reeds lange tijd vast. Het was namelijk het Hof van Cassatie die deze regel reeds in de jaren 30 vastlegde. In zijn arrest van 8 december 1932⁹⁴ wordt het algemeen aanvaard dat de arbeidsverhouding tussen een overheid en zijn ambtenaren van statutaire aard is. Bovendien blijkt dat de statutaire tewerkstelling van zo'n aard is dat hij de contractuele tewerkstelling uitsluit. Maar omgekeerd geldt natuurlijk hetzelfde. In de verdere wetgeving zien we alleen maar een bevestiging van het principe. Het APKB geeft ook aan dat de aanwerving van statutaire personeelsleden de regel blijft en de contractuele aanwerving slechts de uitzondering.⁹⁵

Binnen het statutaire regime sluit een personeelslid geen arbeidsovereenkomst met het publiekrechtelijk orgaan. Zijn verhouding ten aanzien van de overheid is van reglementaire aard, waardoor zijn rechten en plichten dan ook eenzijdig door de overheid worden

⁹² R. JANVIER, "Over overheden, contractanten en ambtenaren : geen vrijblijvende "ménage à trois"", in M. DE VOS en I. PLETS (eds), *Contractuele tewerkstelling in de overheid*, Brugge, Die Keure, 2005, 5-6.

⁹³ J. DUJARDIN, A. MAST, M. VAN DAMME EN J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht 2009-studenteneditie*, Mechelen, Kluwer, 2009, 221.

⁹⁴ Cass. 8 december 1932, *Pas 1933*, I, 44.

⁹⁵ H. BOCKEN, *De nieuwe wet op de aansprakelijkheid van en voor ambtenaren : De wet van 10 februari 2003*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2004, 13.

vastgesteld bij wet, decreet, ordonnantie of andere vorm.⁹⁶ Aangezien de benoeming een eenzijdige handeling is, is er sprake van een zogenaamde "Acte-condition". De benoeming is namelijk de enige voorwaarde die aan een persoon de statutaire status doet toekomen. Uiteraard heeft de betrokken persoon het recht om zijn benoeming te weigeren. Artikel 12 van onze Grondwet waarborgt het beginsel van persoonlijke vrijheid, niemand kan dus verplicht opgelegd krijgen dat hij ambtenaar moet worden.⁹⁷

Aangeworven worden op basis van het eenzijdige statutaire regime heeft dan ook verschillende gevolgen voor de betrokken persoon in kwestie. De belangrijkste punten zijn:⁹⁸

- Het statuut is eenvormig en algemeen vastgesteld ten aanzien van elk personeelslid die dezelfde onpersoonlijke en objectieve voorwaarden vervullen.
- Het algemeen statuut van het personeelslid kan niet betwist worden door de betrokkene zelf. Dit kan bovendien op geen enkel moment: niet op het moment dat zij in dienst treden van de overheid en niet daarna. Dit heeft tot gevolg dat zij zich niet kunnen verzetten tegen eenzijdige wijzigingen van hun statuut, tenzij deze rechten hun uitdrukkelijk werden toegekend.
- Het belang van het personeelslid is altijd ondergeschikt aan het algemeen belang.
- Personeelsleden in statutair dienstverband worden in de meeste gevallen definitief benoemd.⁹⁹ Zij genieten van een zogenaamde "vastheid van betrekking". Ze worden als het ware voor het hele leven in dienst genomen. Opmerkelijk is toch dat deze regel nergens juridisch wordt gewaarborgd.
- Het personeel binnen het statutair dienstverband wordt meestal geheel of gedeeltelijk onttrokken aan de toepassing van de wetgeving omtrent arbeidsreglementen.
- Statutaire personeelsleden kennen een eigen tuchtregime, welke geen straffen zijn op rechterlijk niveau.

De gemeenteambtenaren genieten uiteraard ook van het statutaire regime. Bij hen is er bijgevolg dan ook sprake van "vastheid in betrekking". Op hen kan in principe dan ook geen toepassing zijn van een arbeidsovereenkomst.¹⁰⁰

De rechtsleer kent echter nog 2 minpunten toe aan het statuut binnen de lokale besturen: De kostprijs en het gebrek aan veranderlijkheid. Hierdoor kiezen steeds meer en meer overheden voor de contractuele tewerkstelling. Maar op deze minpunten komen we later nog terug.

⁹⁶ P. BERCKX, W. APPELS, F. FRANCEUS, M. VAN SANDE, *Statutenzakboekje overheidspersoneel 2007*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2007, 59.

⁹⁷ J. DUJARDIN, A. MAST, M. VAN DAMME EN J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht 2009-studenteneditie*, Mechelen, Kluwer, 2009, 222.

⁹⁸ P. BERCKX, W. APPELS, F. FRANCEUS, M. VAN SANDE, *Statutenzakboekje overheidspersoneel 2007*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2007, 60.

⁹⁹ A. DE BECKER EN B. LAMBAERT, "De juridische grondslag van de arbeidsverhouding tussen de overheid en haar personeel", in R. ANDERSEN en K. LEUS, *Hervorming van het openbaar ambt*, Brugge, Die Keure, 2002, 93.

¹⁰⁰ J. STEYAERT, C. DE GANCK EN L. DE SCHRIJVER, *Arbeidsovereenkomst*, Mechelen, Kluwer Editions Juridiques, 1990, 102.

Onderdeel 2: De uitzondering: De contractant.

Er zijn ook ambtenaren welke contractueel aangeworven worden binnen een overheid. Toch wordt dit altijd als een uitzondering beschouwd en staat ook op die wijze aangegeven in de bijbehorende wetteksten. Het reeds vermelde APKB¹⁰¹ voorziet in een dergelijke bepaling. Een contractuele tewerkstelling bij de overheid kan enkel tot stand komen door een arbeidsovereenkomst te sluiten.¹⁰² Er is dan sprake van een ondubbelzinnige contractuele regeling tussen de overheidsdienst en het betrokken personeelslid.¹⁰³ Daar het statuut de regel is, moet de contractuele tewerkstelling altijd blijken uit een zekere wilsluitdrukking.¹⁰⁴

Personeelsleden kunnen bijgevolg dus slechts in uitzonderlijke omstandigheden worden aangeworven als contractanten, namelijk:¹⁰⁵

- Te voldoen aan uitzonderlijke en tijdelijke personeelsbehoeften, hetzij voor in de tijd beperkte acties, hetzij voor buitengewone toename van het werk.
- Ambtenaren te vervangen bij gehele of gedeeltelijke afwezigheid, ongeacht of ze in dienstactiviteit zijn of niet, wanneer de duur van die afwezigheid tot vervanging aanzet en waarvan de modaliteiten worden bepaald in het statuut.
- Bijkomende of specifieke opdrachten vervullen, waarvan de lijst vooraf wordt bekendgemaakt door elke uitvoerende macht.
- Voorzien in de uitvoering van taken die een bijzondere kennis of ruime ervaring op hoog niveau vereisen, beide relevant voor de taken uit te oefenen.

Het Gemeentedecreet laat ook het statutaire dienstverband primeren. Desalniettemin kennen ze ook een lijst van uitzonderingen waarin aanwervingen in het kader van een contract alsnog gerechtvaardigd zijn.¹⁰⁶ Ze voorzien in dezelfde uitzonderingsgronden, welke hierboven reeds werden opgenomen. Het decreet voorziet nog in 2 bijkomende uitzonderingen op basis van artikel 104 §3 van het Gemeentedecreet. Maar deze zijn niet relevant binnen het thema van deze masterscriptie.

Toch dient een grote kanttekening gemaakt te worden bij dit uitzonderingsregime. De Vlaamse Overheid blijft vasthouden aan het statutaire regime, maar tegelijkertijd maakt ze de mogelijkheden voor contractuele aanwervingen steeds groter. Ten tijde van de krachtlijnen werden met moeite 3 uitzonderingsgronden voorzien voor contractuele aanwervingen. Anno 2014 zijn er vele aanvullingen bijgekomen. Bovendien zijn de

¹⁰¹ J. DUJARDIN, A. MAST, M. VAN DAMME EN J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht 2009-studenteneditie*, Mechelen, Kluwer, 2009, 221-222.

¹⁰² Cass. 5 oktober 1992, *R.W.* 1992-93, 678.

¹⁰³ RvS 13 juli 1979, 846.

¹⁰⁴ W. VAN EECKHOUTTE, *Sociaal Compendium Arbeidsrecht 2007-2008*, Mechelen, Kluwer, 2007, 188.

¹⁰⁵ J. DUJARDIN, A. MAST, M. VAN DAMME EN J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht 2009-studenteneditie*, Mechelen, Kluwer, 2009, 224.

¹⁰⁶ Artikel 104 §§ 1-2 Gemeentedecreet.

uitzonderingen nogal vaak geformuleerd, waardoor de appreciatiebevoegdheid van de steden en gemeenten in ons land steeds groter wordt.¹⁰⁷

Contractuele aanwervingen hebben nog wel meer gevolgen voor het betrokken personeelslid. Doordat het contract een "uitzonderingsregime" blijft kan een contractant geen functie van openbaar gezag toebedeeld krijgen. Deze denkwijze vinden we terug in heel wat arresten, zowel gedateerde als recente van de Raad van State. Deze arresten vinden op hun beurt dan weer hun grondslag in arresten van het Hof van Cassatie.¹⁰⁸ De uitoefening van het openbaar gezag zou ook nog steeds afwezig zijn indien de contractant wordt aangeworven om een specifieke opdracht uit te oefenen. Het niet kunnen uitoefenen van het openbaar gezag heeft nog meer grote gevolgen voor de persoon in kwestie.

Op basis van bovenstaande zienswijze kan een contractant, in principe, ook nooit in staat zijn om een eenzijdige administratieve rechtshandeling te stellen. Het volgen van deze redenering kan echter een aantal bizarre gevolgen hebben. Zo zou een contractant met een "hogere functie" nooit kunnen overgaan tot de afzetting van een statutair, daar dit een eenzijdige administratieve rechtshandeling veronderstelt. De Raad van State heeft hierover 2 maal een prejudiciële vraag gesteld aan het Grondwettelijk Hof, onder meer in de zaak Maes.¹⁰⁹ Het Grondwettelijk Hof oordeelde in deze zaak dat een wetsebepaling niet op zo'n wijze begrepen moest worden dat het bekleden van "hogere functies" enkel maar door statutairen kon worden uitgeoefend. Er moest volgens het Grondwettelijk Hof een mogelijkheid bestaan dat deze functies ook uitgeoefend konden worden door personeelsleden die met een contract zijn aangeworven.¹¹⁰ Het arrest van het Grondwettelijk Hof in overeenstemming brengen met het arrest van de Raad van State is niet zo eenvoudig, daar de Raad van State nog steeds van oordeel is dat contractanten geen deel van het openbaar gezag kunnen uitoefenen. Dergelijke personeelsleden hebben dus geen enkele mogelijkheid om een deel van hun taken uit te oefenen: eenzijdige beslissingen nemen ten aanzien van statutairen van een lager niveau.

In de rechtsleer wordt dan ook terecht de vraag gesteld of er geen verandering aan bovenstaande redenering moet worden aangebracht. *De Becker* stelt voor of het nemen van eenzijdige beslissingen door contractanten tegenover een statutair niet gezien kan worden als een duidelijke uitzondering op de gedachtegang dat het openbaar gezag enkel uitgeoefend kan worden door statutairen. Deze gedachtegang krijgt navolging, want dit principe werd reeds gevolgd in het arrest MAES bij de Raad van State. Met andere woorden, contractanten met een hogere functie hebben op deze manier wel een mogelijkheid om tuchtsancties, welke eenzijdige beslissingen zijn, te nemen ten aanzien van anderen.¹¹¹

¹⁰⁷ B. WEEKERS, "Het statuut van het gemeentepersoneel", *Themis*, 2007, nr. 44, 93.

¹⁰⁸ RvS 2 februari 2004, nr. 127.677 op basis van Cass. 8 mei 1932, RvS 10 juli 2006, nr. 161.214.

¹⁰⁹ RvS 10 juli 2006, nr. 161.214, Maes.

¹¹⁰ GwH 11 juni 2008, nr. 89/2008.

¹¹¹ A. DE BECKER, "Kroniek van het Belgische ambtenarenrecht 1999-2008", *RW 2008-2009*, 1157 – 1161.

Onderdeel 3: De “ondergang” van het statuut: Contractanten nog steeds een uitzondering?

De statutaire tewerkstelling is in praktijk al lang niet meer het grote principe. Als we gaan kijken bij de lokale besturen zien we dat er zelfs meer contractanten aangeworven zijn in tegenstelling tot statutairen. Maar waarom winnen de contracten aan zoveel terrein?

Brussels Hoofdstekelijk Gewest	Vlaanderen	Wallonië
•39,43% statutairen •60,57 % contractanten*	•41,68% statutairen •58,32% contractanten*	•33,31% statutairen •66,69% contractanten*

BRON: RSZPPO, 2011 (cijfers van 2010)¹¹²

*Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen gesubsidieerde contractanten of andere.

In de rechtsleer worden 2 mogelijk aanleidingen gevonden voor de vermindering van het aantal statutairen:

- De kostprijs van een statutair ten aanzien van een contractant
- De weinige mogelijkheden van flexibiliteit van een statutair ten aanzien van een contractant.

§1: De kostprijs van het statutaire personeelslid.

Volgens *Janvier* en *Henderickx* is de kostprijs van het statutaire personeelslid de belangrijkste reden waarom steeds meer lokale besturen opteren voor contractanten. Het is namelijk goedkoper om contractuele personeelsleden in dienst te nemen in het kader van de verschuldigde bijdragen die geleverd moeten worden ter financiering van de sociale bescherming van het personeel. De bijdragen voor de pensioenen van de statutaire personeelsleden wordt namelijk steeds hoger. Bovendien maken de meeste lokale besturen deel uit van een “solidariteitspool”. Dit heeft tot gevolg dat alle lopende pensioenen gefinancierd moeten worden door bijdragen op de wedde van de huidige vast benoemde personeelsleden. De keuze van de lokale overheden om meer contractanten aan te werven, lijkt dan, in dit opzicht, weer niet zo logisch.

¹¹² Rijksdienst voor sociale zekerheid van de Provinciale en Plaatselijke overheidsdiensten, *Jaarverslag 2010, 2011*, www.rszppo.fgov.be/nl/rszppo/publicaties/rszppo_jaarverslag_2010.PDF.

Maar mogen overwegingen van financiële aard aan de basis liggen om een keuze te maken tussen contractuele of statutaire personeelsleden? is een vraag die vaak wordt opgeworpen in de rechtsleer. Een deel van de rechtsleer vindt deze overweging namelijk ondenkbaar om doorslaggevend te zijn in de personeelskeuze. Anderzijds vinden we een andere strekking die van mening is: "Iedereen moet besparen, een overheid vormt hier geen uitzondering op".

Het afbouwen van de statutaire personeelsleden in de lokale besturen zal echter toch uiteindelijk voor een groot probleem zorgen. Zoals reeds aangehaald maken de meeste lokale besturen deel uit van een "solidariteitspool" in het kader van de pensioenen. Het afbouwen van het aantal statutairen kan deze wel onder grote spanning zetten. Waarvan zullen de bijdragen van de pensioengerechtigden immers betaald worden?¹¹³

§2: De flexibiliteit van het statutaire personeelslid.

Janvier en Henderickx vinden de "flexibiliteit" het tweede grote pijnpunt van het statutaire personeelslid. Op het eerste zicht kan dit nochtans gezien worden als "onmogelijk" in het kader van statutaire tewerkstelling. 1 van de basisprincipes van het statuut is net "veranderlijkheid". Onder deze veranderlijkheid wordt begrepen dat het de overheid is die de mogelijkheid heeft om een statuut eenzijdig op te leggen aan zijn personeel en diezelfde overheid ook eenzijdige wijzigingen kan laten aanbrengen. Flexibeler als dat kan het toch niet worden... De praktijk verloopt echter net iets anders. Er bestaat geen twijfel dat er nog een andere personeelscategorie zou bestaan welke zich op zoveel rechten kan beroepen dan een statutair, maar jammer genoeg bestaat daar geen enkele juridische basis voor.¹¹⁴ Anderzijds moet een statutair personeelslid niet zomaar lijdzaam toezien op de eenzijdige wijzigingen van zijn statuut. De regeling omtrent de collectieve arbeidsverhoudingen zorgt voor een belangrijke tegendruk daar deze verder uitgewerkt zijn in het vakbondsstatuut. Uiteraard is het algemeen aanvaard dat de uitkomst van de onderhandelingen met de vakbonden ook niet juridisch bindend zijn, maar ze genieten wel een belangrijke politieke waarde. Bovendien beschikt de vakbond over een breed gamma aan collectieve actiemiddelen.¹¹⁵ De meeste veranderingen van het statuut staan meestal garant voor meer voordelen voor de statutair.

Een belangrijk ander beginsel in dit kader is de "continuïteit". Een statutair oefent werkzaamheden van algemeen belang uit. Daarom dienen deze steeds op een permanente wijze te blijven voortbestaan. Er bestaat dan ook een moeilijke verzoening van dit beginsel

¹¹³ R. JANVIER en E. HENDERICKX, "Diversiteit of discriminatie : een paradox voor het Belgisch publiek management ?", 2010, WIVO, http://www.wivo.be/documents/20100926_BBB_Diversiteitofdiscriminatie_RJ2.pdf.

¹¹⁴ R. JANVIER en E. HENDERICKX, "Diversiteit of discriminatie : een paradox voor het Belgisch publiek management ?", 2010, WIVO, http://www.wivo.be/documents/20100926_BBB_Diversiteitofdiscriminatie_RJ2.pdf.

¹¹⁵ R. JANVIER en K. JANSSENS, *De mythe van het statuut voorbij? De nieuwe overheidswerknemer is opgestaan!*, Brugge, Die Keure, 2003, 4-5.

met het stakingsrecht.¹¹⁶ Het wordt zelfs vaak beschouwd als een motivering om net een stakingsverbod te laten gelden ten aanzien van het overheidspersoneel in het algemeen.¹¹⁷ In principe geeft dit beginsel dus geen enkele aanleiding waarom voor een statutair wordt gekozen bij een aanwerving. Toch speelt het, mijn inziens, onrechtstreeks mee.

De overheid ziet zelf ook in dat een statutaire arbeidskracht duidelijk een gebrek aan flexibiliteit vertoont. Daarom gaat ze vaak zelf op zoek naar andere mogelijkheden. Een eerste mogelijkheid bestaat erin om een aantal taken door te geven aan een autonoom publiek orgaan. Denk maar aan de oprichting van de verzelfstandigde entiteiten in het kader van het publiekrecht. Een meer voor de hand liggende oplossing is uiteraard het aanwerven van meer contractanten. Deze aanwerving houdt wel direct verband met het gelijkheidsbeginsel, ook wel de benuttigingsgelijkheid genoemd.¹¹⁸ Het beginsel betekent dat "Al wie zich in een objectief gelijkaardige toestand bevindt, dient op dezelfde wijze te worden behandeld". Bij de aanwerving van contractanten in de overheid zien we vooral een voorrang van het gelijkheidsbeginsel ten aanzien van de mogelijkheid tot individuele afwijkingen *intuitu personae* van de arbeidsovereenkomst.¹¹⁹ Toch zien we dat de overheid bij de aanwerving van contractanten zichzelf een hele reeks beperkingen oplegt. Een logische verklaring is uiteraard het feit dat de overheid zich dient te houden aan de beginselen van behoorlijk bestuur. Toch behoeft dit beginsel binnen het overheidscontentieux enige nuancering. Zoals net uitgelegd, bestaan er meerdere rechtsposities binnen de overheid. Ze vallen dus net niet allemaal onder dezelfde rechtspositieregeling.¹²⁰

Door de nood aan meer flexibiliteit binnen de overheid wint de contractuele tewerkstelling dus aan belang. Contractanten kunnen zich beter aanpassen aan de omstandigheden en de omvang van de capaciteitsbehoefte. Het is op die manier gemakkelijker om in te spelen op onder- dan wel overbezetting van de overheid. Bovendien kunnen de contracten, waarmee dergelijke werkkrachten aangeworven kunnen worden, beter tegemoetkomen aan de nood rond flexibiliteit. Je stelt een contract immers in zekere mate op, rekening houdend met de voorwaarden die je zelf wil als werkgever. Maar misschien nog de belangrijkste reden waarom steeds meer en meer overheden kiezen voor contractuele aanwerving is "deregulering". Door met contracten te werken ontsnapt de overheid aan een heleboel bepalingen, vooral van procedurele aard, welke kenmerkend zijn voor een statuut.

¹¹⁶ R. JANVIER en E. HENDERICKX, "Diversiteit of discriminatie : een paradox voor het Belgisch publiek management ?", 2010, WIVO, 4, http://www.wivo.be/documents/20100926_BBB_Diversiteitofdiscriminatie_RJ2.pdf.

¹¹⁷ R. JANVIER en K. JANSSENS, *De mythe van het statuut voorbij? De nieuwe overheidswerknemer is opgestaan!*, Brugge, Die Keure, 2003, 5.

¹¹⁸ R. JANVIER en E. HENDERICKX, "Diversiteit of discriminatie : een paradox voor het Belgisch publiek management ?", 2010, WIVO, http://www.wivo.be/documents/20100926_BBB_Diversiteitofdiscriminatie_RJ2.pdf.

¹¹⁹ R. JANVIER en E. HENDERICKX, "Diversiteit of discriminatie : een paradox voor het Belgisch publiek management ?", 2010, WIVO, http://www.wivo.be/documents/20100926_BBB_Diversiteitofdiscriminatie_RJ2.pdf.

¹²⁰ R. JANVIER en K. JANSSENS, *De mythe van het statuut voorbij? De nieuwe overheidswerknemer is opgestaan!*, Brugge, Die Keure, 2003, 4.

Uiteraard zou de meest logische redenering zijn dat er dringend gewerkt moeten worden aan het statuut. Een flexibilisering van het statuut zou al een groot deel van de problemen kunnen oplossen. Toch is het flexibiliseren van het statuut slechts in illusie in de werkelijkheid...¹²¹

Onderdeel 4: Op weg naar een eenheidsstatuut ?

Het besluit van 7 december 2007 hervormt de tewerkstelling bij de lokale overheden drastisch. Maar is er nu ook sprake van een eenheidsstatuut of minstens een aanzet tot? Het besluit was immers noodzakelijk en vervult dezelfde taak als het APKB welke niet van toepassing is op lokale besturen.¹²² We zouden zelfs kunnen stellen dat het niet van toepassing zijn van het APKB, welke de algemene principes van het statuut van personeelsleden van het gemeenschap en gewest regelt, zelfs een voordeel zou kunnen zijn om tot een eenvormige rechtspositie te komen bij de lokale besturen.¹²³

De rechtspositieregeling van het personeel van de lokale besturen moet minimaal alle elementen bevatten welke aangegeven worden in artikel 105 §2 van het Gemeentedecreet, maar de rechtspositieregeling moet ook overeenstemmen met het datgene wat opgenomen is in het besluit welke van toepassing is op deze personeelscategorie.¹²⁴ In deze materie dient er dus rekening te worden gehouden met het rechtspositiebesluit van 2007. Opmerkelijk is dat het verslag voorafgaand aan het besluit reeds voorziet in een *gelijkschakeling* tussen de rechtsposities van de contractanten en statutairen overeenkomstig de regels van artikel 105 §3 Gemeentedecreet.¹²⁵ In principe kan dit gezien worden als "vreemd", aangezien artikel 105 §3 Gemeentedecreet helemaal niet voorziet in een gelijkenschakeling. Bovendien is het in principe onmogelijk om op basis van het Gemeentedecreet tot een gelijkenschakeling tussen de verschillende personeelsgroepen te komen. Artikel 104 §§1-2 van het Gemeentedecreet stelt duidelijk dat het personeel van lokale besturen altijd wordt aangenomen in het kader van een statutaire regeling. Er bestaat een afwijking op dit principe, de contractanten, maar deze mogen slechts gezien worden als uitzondering. Het artikel somt zeer restrictief de 6 gevallen op waarin overgegaan kan worden tot een contractuele tewerkstelling.¹²⁶ Bij een vergelijking met de uitzondering in het APKB, kunnen we spreken van een "spiegelbeeld". Ondanks het feit dat bovenstaand schema aantoonde dat lokale besturen steeds meer

¹²¹ R. JANVIER en E. HENDERICKX, "Diversiteit of discriminatie : een paradox voor het Belgisch publiek management ?", september 2010, WIVO, http://www.wivo.be/documents/20100926_BBB_Diversiteitofdiscriminatie_RJ2.pdf.

¹²² A. DE BECKER en J. DEBIEVRE, "De aanwerving van personeel na het Besluit van de Vlaamse Regering van 7 december 2007." in J. DUJARDIN en M. VAN DAMME (eds), *Rechtspositieregeling van het personeel bij lokale besturen*, Brugge, Die Keure, 2008, 57.

¹²³ R. JANVIER en K. JANSSENS, *De mythe van het statuut voorbij? De nieuwe overheidswerknemer is opgestaan !*, Brugge, Die Keure, 2003, 1.

¹²⁴ Art. 105 §1 en 116 §1 Gemeentedecreet.

¹²⁵ Verslag aan de Regering : Toelichting bij het Rechtspositiebesluit voorafgaand aan het Besluit, 3.

¹²⁶ B. WEEKERS, "Het Vlaamse Gemeentedecreet", *R.W.*, 2005-2006, 615.

contractanten aanwerven, moeten we toch blijven spreken van een uitzondering. Het statuut blijft ook het principe binnen de lokale besturen.¹²⁷

Toch kunnen we ook niet stellen dat men in de loop van de jaren niet geprobeerd heeft om een eenheidsstatuut uit te werken, wel integendeel. Er zijn er verschillende voorstellen gekomen, maar geen enkele heeft de realiteit gehaald. Deze verschillende voorstellen vinden we terug in de "Nota aan de Vlaamse regering, voorontwerp Gemeentedecreet" van voormalig Vlaams minister VAN GREMBERGEN.¹²⁸

Ten eerste werd er een bijzondere arbeidsovereenkomst voor het overheidspersoneel voorgesteld. Een logische denkpiste, aangezien dit al gebruikt wordt in vele landen. In België kon deze oplossing echter niet. De Grondwet geeft deze bevoegdheid enkel aan de gemeenschappen, waardoor dit bijzondere contract enkel van toepassing zou zijn op het personeel uit het onderwijs. De decreetgever daarentegen mag niet zomaar afwijken van de wet op de Arbeidsovereenkomsten. Het personeel van lokale besturen kan dus nooit geüniformiseerd worden op basis van dergelijk contract.

Een tweede, ook voor de hand liggende optie, was gewoon "letterlijk" de wettekst volgen. Met andere woorden: Iedereen wordt aangeworven binnen het statutaire regime. Bovendien werd voorzien in een flexibilisering van de regeling omtrent het ontslag, daar deze binnen de huidige regeling niet zo eenvoudig is. Maar ook dit idee heeft het niet gehaald. Er bestaan namelijk, naast personeelsleden binnen lokale besturen, te veel andere instellingen, verwant aan lokale instellingen, waarbij het ondenkbaar is om niet te werken met contracten. Een voor de hand liggend voorbeeld hier, zijn de vele gesco's die reeds bestaan.

Een derde optie hanteerde de tegengestelde redenering. Waarom maken we niet van alle personeelsleden binnen de lokale besturen contractanten? Dit zou natuurlijk het grote gevolg hebben dat alle personeelsleden onder het werkingsveld van de Arbeidsovereenkomstenwet zouden vallen. De rechtspositiebesluiten, zoals die van 7 december 2007, zou de Vlaamse regering toelaten om te voorzien in extra waarborgen ten voordele van het personeel. Artikel 6 van de Arbeidsovereenkomstenwet voorziet hierin ook geen problemen. Maar hier waren het dan weer de vakbonden die niet akkoord gingen. De vakbonden zagen het statutaire dienstverband niet graag verdwijnen, gezien de vele garanties die dit regime biedt.

Aangezien alle voorgaande opties geen definitieve oplossing bieden voor het probleem, blijft er nog maar 1 eventueel mogelijke oplossing over. We laten de 2 rechtsposities naast elkaar bestaan, met een voorrang voor het statutaire stelsel. Hierover wilde de Vlaamse

¹²⁷ I. OPDEBEEK, "De rechtspositie van het gemeentepersoneel volgens het nieuwe Gemeentedecreet", *T. Gem.*, 2006, 10-11.

¹²⁸ P. VAN GREMBERGEN, Nota aan de Vlaamse regering, Voorontwerp van Gemeentedecreet: Tweede bespreking na ingewonnen adviezen en onderhandelingen met de erkende vakorganisaties. Goedkeuring met het oog op adviesvragen bij de Raad van State, Brussel, 31 oktober 2002, 31-33.

Regering ook graag een akkoord sluiten met de vakbonden. Dit akkoord heeft echter nooit het levenslicht gezien...

Dat de gelijkschakeling tussen de statutairen en contractanten een probleem blijft, blijkt uit bovenstaand gegeven. Bovendien maakt het Grondwettelijk Hof het er niet gemakkelijker op. In verschillende arresten oordeelde het Hof steeds opnieuw dat de rechtspositie van contractanten en statutairen niet te vergelijken zijn met elkaar.¹²⁹

§1: Hoe moet het nu verder?

Reeds sinds 2003 pleiten *Janvier* en *Janssens* voor een eenvormige rechtspositieregeling, gezien de toename van de contractanten binnen de lokale besturen. Zij gingen toen wel uit van een contractuele tewerkstelling als standaard. Gezien de toestand van de tewerkstelling bij de lokale overheden op dat moment het statuut was, was het voorgestelde uitgangspunt nog een beetje te "vooruitstrevend" voor zijn tijd, gezien de context van het moment. De statutaire tewerkstelling kreeg toen nog steeds alle voorrang.¹³⁰ Een verdere toelichting van *Janvier* en *Janssens* leert ons wel dat ze veel te vaak fout begrepen zijn in de vele rechtsleer. Hun voorstel was helemaal niet gemaakt met de idee om een uniforme regeling te creëren voor statutairen en contractanten. Het duo wilde eerder het zogenaamde "tabula rasa" principe hanteren: We beginnen terug van nul en we gaan uit van de belangrijkste principes van het arbeidsrecht. Deze kunnen dan nog aangevuld worden met een specifieke regeling, eigen aan alle personeelsleden die werken voor een overheid.

Toch bleek uit een rondvraag van *Janvier* en *Janssens* bij de lokale besturen dat een eenvormige rechtspositie helemaal niet wordt afgeschreven door deze overheden, integendeel.¹³¹

Anno 2014 is er dus nog steeds ruimte binnen de lokale besturen voor een eenvormige rechtspositie. Uit een rondvraag blijkt namelijk dat maar liefst 2/3 van de gemeentesecretarissen akkoord zouden gaan met een afschaffing van het onderscheid tussen contractuele en statutaire personeelsleden. De belangrijkste vraag kwam echter niet aan bod in het onderzoek, namelijk: Op welke manier zouden de lokale besturen dergelijke afschaffing graag gerealiseerd zien? We staan misschien al een stapje dichterbij de oplossing, maar de lokale besturen zijn nog lang niet waar ze moeten zijn.¹³²

¹²⁹ Arbitragehof 4 juli 1991, nr. 17/91.

¹³⁰ R. JANVIER en K. JANSSENS, *De mythe van het statuut voorbij? De nieuwe overheidswerknemer is opgestaan !*, Brugge, Die Keure, 2003.

¹³¹ R. JANVIER en I. DE WILDE, "Statutaire of contractuele tewerkstelling: een strategische keuze?" in A. HONDEGHEM, E. PLATTEAU, C. PRAET, C. RUYS en H. VANDROMME, *Personeelsbeleid in lokale besturen : Slimme besturen investeren in menselijk kapitaal*, Brugge, Vanden Broele, 2012, 89.

¹³² E. PLATTEAU en A. HONDEGHEM, *Personeelsbeleid en pensioenen in lokale besturen*, Onderzoeksrapport Leuven : SBOV.

Besluit onderzoeksvraag 1

- *Binnen de lokale besturen is het rechtspositiebeleid van de statutaire personeelsleden op een aantal vlakken verschillend dan deze van de contractuele personeelsleden: In welke gebieden kunnen de grootste verschillen worden waargenomen? Heeft het besluit van 7 december 2007 de beloofde eenheid tussen deze categorieën gecreëerd en op welke wijze?*

Op basis van bovenstaande bevindingen kunnen we toch wel de conclusie maken dat het statuut nog steeds wordt gezien als hét basisprincipe van tewerkstelling bij een overheid. Echter, bij de lokale overheden zien we dat er steeds een grotere groei is van het aantal contractanten terwijl de statutairen gestaag afnemen. De keuze voor de ene dan wel voor de andere vorm van tewerkstelling is voor een bestuur anno 2014 vaak een strategische keuze. De kostprijs van een statutair is beduidend hoger dan die van de contractant en zal dus zeker een rol spelen bij de keuze van het regime. Anderzijds speelt ook de flexibiliteit van de contractant een grote rol. De "starheid" van een statuut geeft de overheid namelijk minder bewegingsruimte in tegenstelling tot bij de contractant. Toch maak ik hierbij al onmiddellijk een bedenking. Uit de vele rechtsleer blijkt namelijk dat bij contractuele relaties binnen het overheidscontentieux er steeds meer regels moeten worden nageleefd. De toepassing van de beginselen van behoorlijk bestuur op een contractuele arbeidsrelatie is maar 1 van de vele voorbeelden. Ik stel mij dan ook de vraag of al deze principes de flexibiliteit van het contract niet temperen en de starheid van het statuut gewoon doorgeven aan de contractant?

De best mogelijke oplossing zou uiteraard zijn dat er een mogelijkheid zou zijn voor het lokale bestuur om dezelfde voorwaarden te kunnen opleggen aan de statutairen en contractanten. Het rechtspositiebesluit van 2007 heeft geprobeerd om de toepassing van gelijkwaardige arbeidsvoorwaarden voor beide groepen personeel te vergemakkelijken, maar we moeten toch toegeven dat er nog heel wat "hekelpunten" aanwezig zijn in de huidige tekst. Denk maar aan:

- Het besluit voorziet in een tuchtregeling voor personeelsleden aangeworven op basis van het contract. Het beleid is weliswaar beperkter dan bij statutaire personeelsleden, maar uit de rechtsleer blijkt dat besturen hier niet echt op zitten te wachten. De grootste vrees vanuit de lokale besturen is dat de starheid van de statutairen op die manier ook overgebracht wordt naar de contractanten. Dit zou er dan toe leiden dat een tuchtprocedure bij een contractant meer weg zou kunnen hebben van een lijdensweg vol verplichte procedures. De onderliggende oorzaak van de tucht verdwijnt naar de achtergrond...
- Het besluit voorziet nu in een gelijkaardige proeftijd voor zowel statutairen als contractanten. De idee op zich is zeer mooi en zal door de overheid met de beste bedoelingen zijn ingevoerd. De vraag is alleen of dergelijke proeftijd echt wel noodzakelijk is in het kader van een "gelijke behandeling" van statutairen en

contractanten. Mijn inziens zijn er belangrijkere punten welke tot een betere gelijkwaardigheid kunnen leiden en welke niet behandeld worden in het besluit.

- Het grootste probleem blijft het verschil omtrent sociale bescherming tussen de beide personeelscategorieën. De eenvoudigste oplossing is natuurlijk om een gelijkschakeling van de 2 categorieën door te voeren. De lokale besturen zijn hier in principe niet op tegen, maar hebben vaak niet voldoende middelen om dit te realiseren. Het probleem geraakt op deze manier echter niet opgelost.

Mijn inziens moeten de verschillende overheden in ons land toch blijven proberen om een eenvormige rechtspositie tot stand te brengen. De overheid moet blijven inzetten op overleg tussen de verschillende betrokken partijen en de mogelijkheden, welke tot een oplossing kunnen leiden, ook een kans geven. Op die manier moet geprobeerd worden om de keuze van een lokale entiteit tussen een statutair of contractant niet louter van strategische omstandigheden te laten afhangen.

Personeelsbeleid bij de lokale overheden: De loopbaan en zijn onderdelen.

Hoofdstuk 1: De gemeente

Het Gemeentedecreet van 2005 voorzag in een aantal belangrijke vernieuwingen omtrent personeelsbeleid bij de lokale besturen. "Personeelsaangelegenheden" onderging de belangrijkste verschuiving en behoort nu tot de bevoegdheid van het college van burgemeester en schepenen. Dit was ooit anders. De vaststelling van het statuut behoorde namelijk tot de exclusieve bevoegdheid van de gemeenteraad onder de Nieuwe Gemeentewet. Het college van burgemeester en schepenen had tot enige taak het correct uitvoeren in de praktijk.

Het Gemeentedecreet voorziet nog steeds in de exclusieve bevoegdheid voor de gemeenteraad omtrent het algemeen personeelsbeleid.¹³³ Het college van burgemeester en schepenen is dan weer bevoegd voor *het aanstellen en ontslaan van het personeel, alsook de sanctie- en tuchtbevoegdheid ten aanzien van het hen*.¹³⁴

Onderdeel 1: De rechtspositieregeling binnen de lokale besturen

Zoals reeds aangehaald regelt het Vlaamse Gemeentedecreet van 15 juli 2005 de belangrijkste regels omtrent het personeel. Het decreet vermeldt onder meer dat het personeel in statutair dienstverband moeten worden aangenomen¹³⁵, maar dat hiervan in een aantal gevallen wel afgeweken kan worden.¹³⁶ De personeelsformatie als de rechtspositie van het personeel moet wel goedgekeurd worden door de raad.¹³⁷ Verder bevat het decreet nog een aantal bepalingen omtrent de evaluatie van het personeel.¹³⁸ Verder in deze masterscriptie wordt er nog dieper ingegaan op deze materie. Daarnaast verwijst het Gemeentedecreet ook naar de bevoegdheid van de Vlaamse Regering omtrent de vaststelling van de minimale voorwaarden omtrent de rechtspositieregeling van het personeel.¹³⁹

De rechtspositieregeling van 7 december 2007 is het laatste rechtspositiebesluit dat de grootste veranderingen met zich meebracht. Met zijn 241 artikelen is het een zeer uitgebreid rechtspositiebesluit geworden en behelst dan ook de vele onderdelen van een loopbaan bij de overheid, welke reeds zijn aangehaald binnen deze thesis. Artikel 105 van het Gemeentedecreet haalt aan wat het rechtspositiebesluit voor personeel binnen het

¹³³ Art. 103-115 Gemeentedecreet.

¹³⁴ Art. 57 §3 2° + 106 eerste lid Gemeentedecreet.

¹³⁵ Art. 104 §1 Gemeentedecreet.

¹³⁶ Art. 104 §2 Gemeentedecreet.

¹³⁷ Art. 103 + 105 Gemeentedecreet.

¹³⁸ Art. 113-115 Gemeentedecreet.

¹³⁹ Art. 116 Gemeentedecreet.

statutair kader net moet regelen. Bovendien zijn deze regels ook grotendeels van toepassing op de contractanten.¹⁴⁰

Een andere grote ambitie van het nieuwe rechtspositiebesluit was “meer keuzevrijheid en autonomie” te geven aan de lokale besturen. De Vlaamse Regering legt enkel maar een “minimum” aan regels op. Dat is althans wat de theorie beweert. In werkelijkheid is er nog steeds een zeer beperkte autonomie voor de lokale entiteiten.¹⁴¹

Het maken van een rechtspositieregeling binnen een lokaal bestuur kent een hele procedure. Het begint allemaal met een voorontwerp, opgesteld door de gemeentesecretaris in samenwerking met het managementteam.¹⁴² Vervolgens is het de beurt aan de gemeenteraad. Zij moet de definitieve rechtspositieregeling uiteindelijk vaststellen.¹⁴³ Bovendien zijn lokale besturen niet meer gehouden tot het opmaken van een personeelsbehoefteplan. Een afschrift van het vastgestelde rechtspositiebesluit wordt ook aan de toezichthoudende overheid gezonden.

Een overzicht geven van alle onderdelen van de loopbaan bij een lokaal bestuur zou ons te ver leiden. In het kader van deze masterscriptie heb ik gekozen voor 2 onderdelen welke, mijn inziens, onderhevig zijn geweest aan de grootste veranderingen sinds de inwerkingtreding van het rechtspositiebesluit van 2007. Ten eerste zal ik de aanwervings- en selectieprocedure binnen de lokale besturen uitwerken. Het besluit van 2007 poneert namelijk dat er in dit onderdeel een volledige gelijkschakeling is gekomen tussen statutairen en contractanten. Maar leidt dit in werkelijkheid ook tot een echte gelijkheid tussen beide categorieën? Daarnaast gaan we dieper in op de evaluatieregeling binnen de lokale besturen. Ook deze onderging een grondige wijziging. Het doel van de Vlaamse regering was om “evaluatie” te verruimen, maar vooral “menselijker” te maken. Het moest verder gaan dan louter een plicht van de leidinggevende ten aanzien van zijn personeel om feedback te geven over zijn prestaties. De vraag is natuurlijk, is het besluit in werkelijkheid daar ook in geslaagd?

¹⁴⁰ Art. 105 §3 Gemeentedecreet.

¹⁴¹ D. CASAER, *Op weg naar een modern personeelsbeleid voor lokale besturen?: Nieuwe rechtspositieregeling voor steden en gemeenten*, Mechelen, Wolters Kluwer Business, 2008, 9.

¹⁴² Art. 87 §4 Gemeentedecreet.

¹⁴³ Art. 130 gemeentedecreet.

Hoofdstuk 2: De aanwerving- en selectieprocedure

In dit hoofdstuk gaan we 1 aspect doorlichten van een loopbaan bij de lokale overheid, namelijk de aanwerving- en selectieprocedure. Deze procedure zou namelijk volledig gelijkgeschakeld zijn door het besluit van 2007. Maar is dat ook werkelijk zo in de realiteit en heeft deze gelijkschakeling dan ook geleid tot een volledige gelijkheid tussen beide personeelscategorieën? Gezien de "beperkte" omvang van deze masterscriptie worden de: aanwerving van topambtenaren, de indiensttreding en aanwervingen in betrekkingen ingesteld ter uitvoering van werkgelegenheidsmaatregelen van de hogere overheid en sommige tijdelijke betrekkingen niet besproken.

Onderdeel 1: Startpunt: De invulling van een betrekking

Sinds het besluit van 2007 heeft de Vlaamse Regering gekozen voor een algemeen kader omtrent aanwerving van personeelsleden. De raden krijgen hierdoor voldoende vrijheid om zelf te bepalen op welke manier een bepaalde betrekking moeten worden ingevuld. Daarnaast bepaalt de aanstellende overheid ook zelf op welke manier een bepaalde betrekking vervuld moet worden.¹⁴⁴

Het gemeentepersoneel wordt in principe aangesteld door de gemeenteraad. De gemeenteraad heeft wel de mogelijkheid om deze bevoegdheid te delegeren naar de gemeentesecretaris. Het personeel van het managementteam wordt ook aangesteld door de gemeenteraad. Maar hier kan de bevoegdheid dan weer worden overgedragen naar het college van burgemeester en schepenen. De gemeenteraad is exclusief bevoegd voor de aanstelling van de financieel beheerder, de gemeentesecretaris en de adjunct-gemeentesecretaris. Delegatie is in deze gevallen dus onmogelijk.¹⁴⁵

Personeel binnen de lokale besturen kan op verschillende manieren worden aangeworven, afhankelijk van de omstandigheden. De mogelijkheden zijn:

- Aanwervingsprocedure
 - o Het reeds bestaande personeel maar ook mensen van daarbuiten kunnen zich kandidaat stellen voor een welbepaalde functie.
- Bevorderingsprocedure
 - o Enkel de personeelsleden van het betrokken lokale bestuur kunnen deelnemen aan deze procedure en zich kandidaat stellen.
- Procedure van interne personeelsmobiliteit
 - o Procedure enkel toegankelijk voor de interne personeelsleden
- Een combinatie van bovenstaande procedures.

¹⁴⁴ M. PARYS, "De minimale voorwaarden voor de rechtspositieregeling zoals vastgesteld door de Vlaamse Regering", in J. DUJARDIN en M. VAN DAMME (eds.), *Rechtspositieregeling van het personeel bij lokale besturen*, Brugge, Die Keure, 2008, 35-36.

¹⁴⁵ D. CASAER, *Op weg naar een modern personeelsbeleid voor lokale besturen?*, Mechelen, Wolters Kluwer Business, 2008, 13.

Het is de aanstellende overheid zelf die mag bepalen welke procedure ze wil gebruiken om een bepaalde vacante betrekking in te vullen. Wel moet opgemerkt worden dat het rechtspositiebesluit van ieder lokaal bestuur bepaalde voorwaarden kan vaststellen. Wanneer een lokaal bestuur op zoek is naar een personeelslid met een bepaald niveau, dan kan het rechtspositiebesluit bepalen dat enkel maar 1 bepaalde procedure gebruikt kan worden.¹⁴⁶

De keuzemogelijkheden die de besturen nu hebben is wel een belangrijke stap in het kader van een modern beleid. Voor het rechtspositiebesluit van 2007 was de regel: de aanwervingsprocedure was van toepassing indien men op zoek was naar personeelsleden met een lagere graad en de "bevordering" werd toegepast indien met op zoek was naar personeelsleden met een hogere graad. Dit onderscheid valt door de keuzemogelijkheid die een lokaal bestuur heeft nu helemaal weg. Bovendien wordt er meer aandacht besteed aan het reeds bestaande personeel door te voorzien in een procedure van "interne personeelsmobiliteit". Indien een lokaal bestuur namelijk voor deze procedure opteert, krijgt het interne personeel voorrang op de anderen.¹⁴⁷

De belangrijkste vernieuwing in het rechtspositiebesluit is echter dat de statutairen en contractanten gelijkgeschakeld worden. Het besluit voorziet namelijk in dezelfde wervingsprocedures voor beide personeelscategorieën.

Onderdeel 2: De Aanwerving

§1: De algemene toelatingsvoorwaarden en de aanwervingsvoorwaarden

Bovenstaande titel wordt ook gebruikt binnen het rechtspositiebesluit. Voor het gebruiksgemak van ieder lokaal bestuur heeft de Vlaamse Regering elke dwingende bepaling in het kader van de algemene toelatingsvoorwaarden reeds vermeld in het besluit, zelfs diegene opgelegd door een hogere instantie zoals de Federale Overheid. Artikel 10 van het besluit vermeldt de algemene toelatingsvoorwaarden voor de verschillende functies. Belangrijke opmerking hierbij is dat de toelatingsvoorwaarden ook effectief van toepassing zijn op alle functies, zonder uitzonderingen.¹⁴⁸

Toekomstige personeelsleden moeten uiteindelijk wel aan heel wat verplichtingen voldoen. Ten eerste moeten ze een gedrag vertonen dat in overeenstemming is met de eisen van de functie waarvoor ze solliciteren. Dit gedrag wordt anno 2014 getoetst door een uittreksel uit het gemeentelijk strafregister van de woonplaats van de betrokkene.¹⁴⁹ Bovendien mag geen enkele ander moraliteitsonderzoek worden uitgevoerd. Een tweede belangrijke voorwaarden is dat het eventuele toekomstige personeelslid genot moet

¹⁴⁶ D. CASAER, *Op weg naar een modern personeelsbeleid voor lokale besturen?*, Mechelen, Wolters Kluwer Business, 2008, 13.

¹⁴⁷ M. PARYS, "De minimale voorwaarden voor de rechtspositieregeling zoals vastgesteld door de Vlaamse Regering", in J. DUJARDIN en M. VAN DAMME (eds.), *Rechtspositieregeling van het personeel bij lokale besturen*, Brugge, Die Keure, 2008, 36.

¹⁴⁸ Verslag aan de Vlaamse Regering: toelichting bij artikel 10 Rechtspositiebesluit 2007.

¹⁴⁹ Omzendbrief nr. 095 van 2 februari 2007, BS 9 februari 2007.

hebben van zijn burgerlijke en politieke rechten. Deze regel is imperatief, wat tot gevolg heeft dat de betrokken persoon op geen enkele manier strafrechtelijk ontzet mag zijn uit zijn burgerlijke en politieke rechten.¹⁵⁰ Daarnaast moeten de kandidaten ook medisch geschikt zijn om de functie te kunnen vervullen. Deze medische geschiktheid wordt beoordeeld door na te gaan of deze in overeenstemming is met de wetgeving betreffende het welzijn op het werk.¹⁵¹

Artikel 10 van het rechtspositiebesluit maakt reeds een onderscheid tussen statutairen en contractanten. Een statutair moet Belg zijn indien hij, door de functie die hij zal uitoefenen, rechtstreeks of onrechtstreeks, zal deelnemen aan het openbare gezag of werkzaamheden moet uitoefenen dewelke strekken tot de bescherming van de belangen van het bestuur. In alle andere gevallen is de regelgeving soepeler. Voor de overige functies is het voldoende dat hij een onderdaan is van een Lidstaat van de Europese Economische Ruimte (vanaf nu: EER) of van de Zwitserse Bondstaat. Contractanten kennen een beknoptere uitleg. Zij moeten in elk geval Belg zijn indien ze functies willen vervullen dewelke rechtstreeks of onrechtstreeks een uitoefening van het openbaar gezag veronderstellen of werkzaamheden moeten uitvoeren welke de bescherming van de belangen van het bestuur voorop stellen. De overige functies worden in het onderdeel van de contracten niet vermeld.¹⁵² Bovenstaande regeling in het kader van de contractanten kan ook de wenkbrauwen doen fronsen. Ik heb eerder in deze masterscriptie namelijk vermeld dat de Raad van State meerdere arresten geveld heeft waarin te lezen staat dat contractanten geen functies kunnen uitoefenen die een deel van het openbaar gezag behelzen. De voornaamste reden kan gevonden worden in het feit dat de Raad van State de contractuele aanwerving nog steeds als uitzondering ziet en het statuut als principe. Het is daarom dan ook vreemd dat artikel 10 van het rechtspositiebesluit net wel aangeeft dat contractanten een functie met (deels) openbaar gezag kunnen uitoefenen. Toch moet nog steeds de vraag gesteld worden als contractuele personeelsleden wel degelijk tewerkgesteld kunnen worden in functies in uitvoering van een deel van het openbaar gezag. In de recente rechtsleer worden aangenomen dat dit enkel kan in het geval van *aanwerving van personeelsleden op contractuele basis die een bijzondere expertise hebben*. We zouden dan kunnen aannemen dat de Vlaamse Regering ook deze redenering heeft toegepast. Toch blijft het aannemen van bovenstaande interpretatie moeilijk in overeenstemming te brengen met de nog steeds geldende rechtsspraak van het Hof van Cassatie¹⁵³ en de Raad van State.¹⁵⁴

Tot slot moet opgemerkt worden dat de nationaliteitsvereisten uit artikel 10, 3° van het rechtspositiebesluit geldt ten aanzien van statutairen en contractanten. Deze leer werd bevestigd door de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, welke tot de conclusie kwam dat artikel 10 lid 2 van de Belgische Grondwet ook van toepassing is op

¹⁵⁰ Verslag aan de Vlaamse Regering; toelichting artikel bij artikel 10 Rechtspositiebesluit 2007.

¹⁵¹ Art. 10 Rechtspositiebesluit 2007.

¹⁵² Art. 10 rechtspositiebesluit 2007.

¹⁵³ Cass. 8 mei 1932, *Pas.* 1933, I, 40.

¹⁵⁴ A. DE BECKER EN J. DEBIEVRE, "De aanwerving van personeel na het Besluit van de Vlaamse Regering van 7 december 2007," in J. DUJARDIN en M. VAN DAMME (eds), *Rechtspositieregeling van het personeel bij lokale besturen*, Brugge, Die Keure, 2008, 78-80.

zowel statutaire als contractuele personeelsleden. De navolging van deze leer leidt ertoe dat enkel de wet- en decreetgever kunnen afwijken van deze algemene verplichting: het beschikken over de Belgische nationaliteit bij de toetreding tot het Belgische openbare ambt. Toch moet opgemerkt worden dat deze leer helemaal niet zo vanzelfsprekend is, integendeel. Een aantal rechtsgeleerden zijn net van oordeel dat artikel 10 lid 2 van de Grondwet niet van toepassing is op de contractanten binnen de overheid. Daarom ook de evidente keuze van de Vlaamse Regering om geen vereisten inzake nationaliteit op te leggen voor contracten binnen de overheid, welke geen functie van openbaar gezag uitoefenen.¹⁵⁵

Naast de algemene toelatingsvoorwaarden legt het rechtspositiebesluit ook aanwervingsvoorwaarden op.¹⁵⁶ Artikel 11 van het besluit voorziet in de 2 belangrijkste voorwaarden: Beschikken over de vereiste taalkennis overeenkomstig de wetten op het gebruik der talen in bestuurszaken.¹⁵⁷ Daarnaast moeten ze ook slagen voor een selectieprocedure. §2 van hetzelfde artikel voorziet nog in bijkomende voorwaarden, afhankelijk van de functie waarvoor men solliciteert. Opmerkelijk is dat artikel 11 §2 3° van het besluit melding maakt van “een minimum aantal jaren relevante ervaring”. Zoals in het verslag aan de regering bij het rechtspositiebesluit terecht wordt opgemerkt, bepaalt het besluit niet om welke soort ervaring het moet gaan. Het kan dus zijn dat de betrokken kandidaat deze ervaring heeft opgedaan in de privésector dan wel binnen de overheid. Dit is een grote stap vooruit ten aanzien van de vroegere wetgeving en is een grote verbetering in het kader van de externe mobiliteit. De notie “relevante beroepservaring” houdt namelijk gewoon in dat de reeds opgedane werkervaring zowel in het kader van diploma als in het kader van functie-inhoud een zekere betekenis heeft ten aanzien van de vacature bij de overheid.¹⁵⁸ Daarnaast is het natuurlijk wel nog mogelijk dat de aanwervende overheid nog extra voorwaarden bij de aanwerving oplegt. Deze moeten echter steeds vermeld staan in het rechtspositiebesluit om “willekeur” geen kans te kunnen geven.¹⁵⁹

Artikel 12 van het rechtspositiebesluit voorziet wel in een afwijking omtrent de diplomavereisten. Op die manier kan in sommige gevallen een betrokken persoon wel aangeworven worden, ondanks het missen van het “juiste diploma”. Deze afwijking is echter zeer uitzonderlijk en kan enkel op grond van vooraf vastgestelde en objectieve criteria en enkel indien de functie noch op basis van een functiebeschrijving, noch door middel van een reglementering van een hogere overheid een diploma vergt.¹⁶⁰ De objectieve criteria op basis waarvan dergelijke beslissing wordt genomen zijn zeer uiteenlopend. Zo is de afwijking mogelijk in het geval van knelpuntberoepen of in het

¹⁵⁵ DE BECKER EN J. DEBIEVRE, “De aanwerving van personeel na het Besluit van de Vlaamse Regering van 7 december 2007.” in J. DUJARDIN en M. VAN DAMME (eds), *Rechtspositieregeling van het personeel bij lokale besturen*, Brugge, Die Keure, 2008, 78-79.

¹⁵⁶ Art. 14-17 Rechtspositiebesluit 2007.

¹⁵⁷ Wetten van 18 juli 1966 op het gebruik van talen in bestuurszaken, *BS* 2 augustus 1966, 7779.

¹⁵⁸ Verslag aan de Vlaamse regering bij het rechtspositiebesluit 2007, 34.

¹⁵⁹ Art. 11 Rechtspositiebesluit 2007.

¹⁶⁰ Art. 12 Rechtspositiebesluit 2007.

geval van bepaalde functie-specifieke criteria. Toch benadrukt het besluit dat de nadruk in dergelijke procedure moet blijven liggen op het "specifieke" karakter en er mag zeker geen willekeur aan te pas komen. Om "ad hoc" aanwijzingen te vermijden kan de raad daarom ook zelf de functies opsommen waarbij de diplomavereisten eventueel kunnen vervallen in geval van aanwerving. Bovendien moeten de betrokken personen in dergelijk geval wel beschikken over een voldoende relevante beroepservaring en moet ze deelnemen aan een specifieke selectieproef welke waarborg moet bieden voor de kwaliteit van een aanwerving zonder diplomavereiste.¹⁶¹

Naast de voorwaarden voor de betrokken kandidaten moet de aanwervingsprocedure zelf ook aan de nodige voorwaarden voldoen. De belangrijkste is dat de aanwervingsprocedure vooraf moet worden gegaan door een externe bekendmaking en een oproep tot kandidaten. Deze regeling geldt zowel ten aanzien van de aanwerving van statutairen als de aanwerving van de contractanten binnen het lokale bestuur. Wel mogen de lokale besturen zelf beslissen op welke wijze ze dergelijke bekendmaking zullen doen.¹⁶² Bovendien moeten de lokale besturen erop toezien dat niemand wordt uitgesloten van deze procedure. §2 voorziet in 2 uitzondering op deze plicht. Een overheid kan namelijk beslissen om gebruik te maken van haar reeds bestaande "wervingsreserve". Daardoor moet ze geen externe bekendmaking doen. Het uiteindelijk doel van dergelijke wervingsreserve is namelijk dat de overheid, welke een vacature heeft openstaan, geen tijd moet verliezen aan een bekendmaking en nadien een selectie. Ook financieel levert het niet moeten uitvoeren van een externe bekendmaking en een oproep tot kandidaten vele voordelen. Daarnaast wordt ook in het kader van de beginselen van behoorlijk bestuur verwacht dat de reserve wordt uitgeput.¹⁶³ Uiteindelijk kwam er een uitspraak van de Raad van State welke dit uitgangspunt bevestigde: de wervingsreserve moet verplicht gebruikt worden door een bestuur welke er eentje heeft en welke een vacature heeft openstaan.¹⁶⁴ Een andere uitzondering waar de 2^{de} paragraaf melding van maakt is het feit wanneer een deeltijdse betrekking overgaat naar een voltijdse betrekking. In dat geval is een externe bekendmaking en oproep tot kandidaten niet nodig.¹⁶⁵

Onderdeel 3: De selectieprocedure

Het rechtspositiebesluit voorziet in enkele algemene regels omtrent de selectieprocedure. Zo moet de procedure uitgevoerd worden op basis van selectiecriteria en door middel van één of meerdere selectietechnieken. Uiteraard zijn de toegepaste criteria en technieken in overeenstemming met de functie waarvoor men wil solliciteren. Dit komt neer op de toepassing van het gelijkheidsbeginsel: er moeten dezelfde technieken en criteria worden gebruikt voor dezelfde graden en functies. De selectie dient uitgevoerd worden door een

¹⁶¹ Verslag aan de Vlaamse regering, toelichting bij artikel 14 Rechtspositiebesluit.

¹⁶² Art. 14 §1 Rechtspositiebesluit 2007.

¹⁶³ Bijvoorbeeld : vertrouwensbeginsel en fairplay-beginsel.

¹⁶⁴ RvS 30 september 2008, nr. 186.612.

¹⁶⁵ Art. 14 §2 Rechtspositiebesluit 2007.

selectiecommissie. Deze commissie bestaat enkel uit deskundigen van wie ten minste 1/3 extern is aan het eigen bestuur. Artikel 20 van het besluit voorziet in de mogelijkheid dat de overheid, dewelke een kandidaat wil aanstellen, in uitzonderlijke gevallen van het minimum van 1/3 kan afwijken. Naast de "uitzonderlijkheid" is ook een motivatie noodzakelijk over het waarom van deze afwijking. De motivatie wordt meestal gezocht in de "specificiteit" welke een bepaalde functie met zich meebrengt.¹⁶⁶ De deskundigheid die aan de dag moet worden gelegd heeft niet alleen betrekking op "deskundigheid op basis van de inhoudelijke materie". Deze deskundigheid heeft in vele gevallen namelijk meer betrekking op "deskundigheid op het niveau van de personeelsselectie". Zo mogen bijvoorbeeld de persoonlijkheidstesten enkel afgenomen worden door daartoe erkende instanties of personen. Hierop zijn wel afwijkingen mogelijk. Anderzijds geeft het rechtspositiebesluit aan dat ook de "interne deskundigen" belangrijk zijn. Deze zijn namelijk reeds met het werk vertrouwd en kennen de organisatie van het lokale bestuur als de beste. Hun inbreng kan en mag dus ook niet onderschat worden. Bovendien verbiedt §3 een aantal personen deelname aan de selectiecommissie. De selectiecommissie moet antwoord geven op een aantal vragen: Waarop is de selectie gericht: specifieke kennis, verbale vaardigheden, bepaalde attitudes of anderen? Uiteraard zal de functiebeschrijving reeds aangeven welke soort van vaardigheden noodzakelijk zijn. In praktijk zal dat meestal een mengeling van verschillende soorten zijn, afhankelijk van de procedure. De raden moeten alleen de gelijke behandeling van iedere kandidaat voor ogen houden, ongeacht om welke soort functie of welke soort selectietechniek het gaat. Het is de raad die verantwoordelijk is voor het vaststellen van de regels voor de selectie.¹⁶⁷

Het rechtspositiebesluit heeft ook ingezet op meer rechtszekerheid voor de kandidaten. Zo bepaalt artikel 19 dat elke selectieprocedure voor een bepaalde vacature reeds moet vastliggen voordat de werkelijke selectie begint. Bovendien kan de procedure tijdens het gehele proces van aanwerving niet meer gewijzigd worden. Ook over de bevoegdheid van de personen binnen de commissie is artikel 19 duidelijk. Deze zijn enkel maar bevoegd om de selectie uit te voeren, maar mogen geen beslissingen nemen. Ze kunnen wel voorafgaandelijk advies geven aan de aanwervende overheid maar kunnen onder geen enkele omstandigheid beslissen in hun plaats.¹⁶⁸

De uitkomst van de selectieprocedure is afhankelijk van wat de aanwervende overheid heeft beslist. Enerzijds bestaat de mogelijkheid tot het maken van een rangschikking op basis van de behaalde resultaten van de betrokkenen. Deze rangschikking is in dat geval bindend. Anderzijds bestaat de mogelijkheid tot het bekomen van een rangschikking, zonder weliswaar bindende kenmerken. De aanwervende overheid kan aan de hand van de resultaten wel een onderscheid maken tussen de "geschikte" en "niet-geschikte" kandidaten, maar is op geen enkele manier ertoe gehouden om voor de "beste" kandidaat

¹⁶⁶ Art. 20 Rechtspositiebesluit 2007.

¹⁶⁷ Art. 18 Rechtspositiebesluit 2007 + Verslag aan de regering: toelichting bij artikel 18 Rechtspositiebesluit.

¹⁶⁸ Art. 19 Rechtspositiebesluit 2007.

te kiezen. De keuze die de aanwervende overheid op basis van deze 2^{de} mogelijkheid van een niet-bindende rangschikking maakt, moet uiteraard wel gemotiveerd worden.¹⁶⁹ Daar de aanwervende overheid in dit geval niet gehouden is tot geen enkele kandidaat heeft ze dus een grote discretionaire bevoegdheid. Dit heeft uiteraard belangrijke gevolgen. Zo kan hier onder meer uit afgeleid worden dat de Raad van State zich niet in de plaats kan stellen van de lokale entiteit. Zolang er dus geen sprake is van een "onredelijke" aanstelling, kan en mag de Raad van State geen uitspraak doen over de keuze van de aanwervende overheid.¹⁷⁰

Mijn inziens kan er door toepassing van bovenstaande regel nog steeds sprake zijn van een verschil tussen contractanten en statutairen, hoewel het besluit deze verschillen net wilde wegwerken. Ik volg namelijk volledig de redenering van Prof. *De Becker* en *Debievre*. Ze illustreren namelijk zeer goed dat er duidelijk een verschillende behandeling is als het gaat om de afdwingbaarheid van de aanwerving tussen beide groepen. Ten eerste gaan we uit van de hypothese van een statutair. Stel dat deze wordt aangeworven op basis van een bindende rangschikking, maar nadien blijkt dat de aanwervende overheid zich absoluut niet aan de uiteindelijke rangschikking heeft gehouden, waardoor de betrokken persoon zijn plaats naar iemand anders ziet gaan. In dat geval kan de betrokkene zijn recht gaan halen bij de Raad van State. De Raad van State heeft dan de bevoegdheid om de aanstelling of benoeming van de foutieve kandidaat te vernietigen. Zou bovenstaande hypothese zich hebben voorgedaan in het kader van een contractuele aanwerving was de uitkomst zeer verschillend. De contractant kan in dit geval weliswaar ook zijn recht gaan zoeken bij de Raad van State, maar op een heel andere manier als de statutair. De contractant kan een verzoekschrift aan de Raad van State richten met de vraag om de beslissing van de aanwervende overheid om een bepaalde persoon aan te nemen op basis van een arbeidsovereenkomst, te schorsen en daarnaast eventueel te vernietigen. Het is dan de taak van de Raad van State om na te gaan als de aanwerving in overeenkomst is met artikel 104 van het Gemeentedecreet.

De Raad van State past in bovenstaande hypothese de leer van de "afsplitsbare rechtshandeling" niet toe. Dit betekent dat de beslissing van de aanwervende overheid niet verdeeld kan worden in de verschillende onderdelen, welke aanwezig zijn bij het nemen van dergelijke beslissing. Met andere woorden: het is de arbeidsrechtbank of – hof welke bevoegd is in het kader van de arbeidsovereenkomsten en niet de Raad van State. De betrokkene kan zijn recht dan ook niet gaan zoeken bij de Raad van State en kan niet afdwingen dat hij de betrokken plaats meer verdiende dan de uiteindelijke verkozene. Het feit dat hij enkel maar zijn heil kan gaan zoeken bij de gewone rechtbank heeft nog een ander gevolg. Ook bij de gewone rechtbank kan hij niet rechtstreeks afdwingen dat hij de plaats had moeten krijgen in de plaats van de verkozen kandidaat. De gewone rechtbank kan enkel schadevergoeding toekenning aan de contractant, indien deze kan aantonen dat het wel degelijk om een fout gaat. Dit betekent dus dat de 3 basiselementen bewezen

¹⁶⁹ Art. 19 Rechtspositiebesluit 2007.

¹⁷⁰ A. DE BECKER EN J. DEBIEVRE, "De aanwerving van personeel na het Besluit van de Vlaamse Regering van 7 december 2007." in J. DUJARDIN en M. VAN DAMME (eds), *Rechtspositieregeling van het personeel bij lokale besturen*, Brugge, Die Keure, 2008, 88.

moeten worden: fout, schade en een oorzakelijk verband.¹⁷¹ Er kan dus gesteld worden dat de contractant in dit geval alles behalve op gelijke voet staat met de statutair in dezelfde situatie.

¹⁷¹ A. DE BECKER EN J. DEBIEVRE, "De aanwerving van personeel na het Besluit van de Vlaamse Regering van 7 december 2007." in J. DUJARDIN en M. VAN DAMME (eds), *Rechtspositieregeling van het personeel bij lokale besturen*, Brugge, Die Keure, 2008, 90-91.

Hoofdstuk 3: Rechtspositiebesluit van 2007: Een echte gelijkschakeling of een poging tot...?

Ondanks het feit dat er, mijn inziens, nog steeds verschillen bestaan in het kader van de aanwerving van statutairen en contractanten bij een lokale overheid, moeten we ook de goede punten kunnen zien. De elementen waarbij de gelijkschakeling tussen de verschillende groepen toch enigszins is gelukt.

De gelijkheid tussen statutairen en contractanten op het niveau van aanwerving heeft er namelijk voor gezorgd dat niet enkel maar de statutairen een bevordering kunnen krijgen. Ook contractanten kunnen hiervoor in aanmerking komen. Beide groepen hebben nu namelijk "dezelfde mogelijkheden met betrekking tot de openbare dienst". Dat betekent dat er voldoende bekendheid wordt gegeven aan de vacante betrekking en dat iedereen wordt beoordeeld aan de hand van dezelfde objectieve criteria. Elke contractant die aangeworven is en een aanwervings- en selectieprocedure heeft doorlopen overeenkomstig een statutair, kan nu ook "bevordering" krijgen. Op dit punt kunnen we dus zeker spreken van een betere gelijkschakeling, bevorderd door het rechtspositiebesluit van 2007.

Onderdeel 1: Gelijkschakeling bevordering contractanten en statutairen.

Ondanks het feit dat er een gelijkschakeling tussen beide personeelsgroepen is, moeten we toch rekening houden met een aantal zaken. Ten eerste kan een gelijke bevordering voor beide personeelsgroepen enkel maar van toepassing zijn op een openstaande vacature.¹⁷² De gelijkschakeling zorgt er wel voor dat een bevordering in het kader van het statutaire regime nu ook ingevuld kan worden door een contractant en omgekeerd.¹⁷³ Maar deze "grote overwinning" in de gelijkschakeling moet jammer genoeg al meteen genuanceerd worden. Elk lokaal bestuur in Vlaanderen kan autonoom bepalen of ze deze regel wel effectief toepassen. Een lokaal bestuur kan dus nog steeds beslissen dat statutaire functies enkel door andere statutairen kunnen worden ingevuld. Dezelfde regel kan expliciet opgenomen worden voor de contractuele betrekkingen. Staat deze regeling niet expliciet in het rechtspositiebesluit van een gemeente of stad, dan hebben alle personeelsleden toegang tot de vacature, als ze aan alle voorwaarden voldoen.¹⁷⁴

Ondanks de gelijkschakeling kan toch niet elk personeelslid zomaar deelnemen aan elke bevorderingsprocedure. Er zijn toch nog steeds een aantal basisvoorwaarden welke vervuld dienen te worden. Zo kunnen in principe enkel de statutaire, welke vast zijn aangesteld en voldaan hebben aan de bevorderingsvoorwaarden, deelnemen. Bij de contractuele personeelsleden is deelname al wat ingewikkelder. Ze moeten in de eerste plaats voldoen aan de bevorderingsvoorwaarden + 1 bijkomend criteria afhankelijk van de datum van aanwerving:

¹⁷² Art. 69 §1 Rechtspositiebesluit 2007.

¹⁷³ Hoewel de omgekeerde beweging toch nog een aantal nadelen kent voor de statutair in kwestie.

¹⁷⁴ Art. 72 §1 Rechtspositiebesluit 2007.

Aangeworven NA de inwerkingtreding van het rechtspositiebesluit van 2007

- Aanwerving moet gebeurd zijn overeenkomstig de regels van het rechtspositiebesluit.
- Proeftijd moet reeds voltooid zijn.

Aangeworven VOOR de inwerkingtreding van het rechtspositiebesluit van 2007

- Vacature moet extern bekend gemaakt zijn
- De ondergane selectieprocedure moet overeenkomstig zijn met de selectieprocedure in het kader van een statutaire aanwerving

Mijn inziens zorgt bovenstaande regeling toch niet voor de gehoopte gelijkschakeling. Voor de contractanten aangeworven VOOR de inwerkingtreding van het rechtspositiebesluit van 2007 is er zeker toch nog een probleem. Zoals reeds uitgelegd is de contractuele aanwerving, naast de statutairen, er net gekomen om "snel" tegemoet te kunnen komen aan een zeker personeelstekort of indien mensen van een bepaald niveau noodzakelijk waren. Deze mensen zijn dan ook vaak "snel" aangenomen zonder al te veel voorwaarden aan deze aanwerving te koppelen. De huidige regel zegt nu net dat een contractant aangeworven voor 2007 enkel maar kans kan maken op bevordering als het een selectieprocedure heeft doorlopen, overeenkomstig een selectieprocedure bij de statutaire aanwerving. Het zal u dus niet verbazen dat veel contractanten niet eens in aanmerking komen voor bevordering op basis van de huidige regel. Over een echte gelijkschakeling spreken wordt dus weer moeilijker.¹⁷⁵

In het kader van deze verticale mobiliteit welke juist besproken werd, is het mijn inziens nog steeds moeilijk om te zeggen dat er een volledige gelijkschakeling is tussen de verschillende personeelsgroepen. Lokale besturen in ons land kunnen er namelijk nog steeds voor kiezen om de statutaire en contractuele loopbaan volledig gescheiden te houden van elkaar. Bevorderingen kunnen dus niet zomaar toegepast worden voor iedereen bij elke openstaande vacature. Mijn andere bedenking heb ik juist reeds uitgelegd. Lokale besturen, welke wel toelaten dat contractanten ook kunnen solliciteren voor statutaire betrekkingen, kunnen contractanten toch nog steeds een nadeligere positie stellen. Het rechtspositiebesluit verplicht namelijk vrij strenge regels voor contractanten, terwijl aan de andere kant het rechtspositiebesluit nog steeds de mogelijkheid biedt om contractanten op een informele manier aan te nemen. Maar deze mensen kunnen dan weer niet meer in aanmerking komen voor een bevordering in een statutaire betrekking. Waar is de gelijkheid dan gebleven?

¹⁷⁵ Verslag aan de Vlaamse regering, toelichting bij artikel 73 Rechtspositiebesluit.

Een andere belangrijke vernieuwing in deze gelijkschakeling is de functionele loopbaan. De functionele loopbaan bestaat uit de toekenning van opeenvolgende salarisschalen die met de graad verbonden zijn. Dit betekent dat bij elke aanwerving in een bepaalde graad, het betrokken personeelslid recht heeft op de eerste salarisschaal overeenkomstig de functionele loopbaan van die graad. Elke graad kent dan zijn eigen vereisten welke noodzakelijk zijn om door te stromen naar een volgende graad. Op die manier kan het betrokken personeelslid een hogere loonuitkering krijgen, zonder dat de inhoud van zijn functie wijzigt. De vereisten waaraan voldaan moet worden zijn zeer uiteenlopend. De meest gebruikte zijn: Aantal gepresteerde jaren (= anciënniteit) of het hebben van een gunstige evaluatie.¹⁷⁶ Ook hier is het noodzakelijk om naar de situatie van de contractanten te kijken. Op lokaal niveau bevindt zich daar namelijk een unicum. In het rechtspositiebesluit zien we namelijk dat het ook voor contractuele personeelsleden tot de mogelijkheid behoort om een verhoging van het salaris te krijgen in het kader van de functionele loopbaan.¹⁷⁷ Op dit gebied is er dus duidelijk sprake van een gelijke behandeling.¹⁷⁸

¹⁷⁶ D. CASAER, *Op weg naar een modern personeelsbeleid voor lokale besturen?*, Mechelen, Wolters Kluwer Business, 2008, 26.

¹⁷⁷ R. JANVIER en E. HENDERICKX, "Diversiteit of discriminatie : een paradox voor het Belgisch publiek management ?", september 2010 ; *WIVO*, 10-11., http://www.wivo.be/documents/20100926_BBB_Diversiteitofdiscriminatie_R12.pdf.

¹⁷⁸ Op niveau van de Vlaamse en federale overheid bestaat deze gelijkschakeling niet en het is meestal onmogelijk dat contractanten een functionele loopbaan hebben. Ze blijven vasthouden aan de graad van aanwerving.

Besluit onderzoeksvraag 2

- *De aanwervings- en selectieprocedure van de statutaire en de contractuele personeelsleden is volledig gelijkgeschakeld door het besluit. Leidt dit dan ook tot een volledige gelijkheid tussen de beide personeelscategorieën?*

De gelijkenschakeling in het kader van de aanwerving en de selectieprocedure kent voor de contractant toch een aantal voordelen. Deze is nu niet langer uitgesloten van bevordering binnen de lokale besturen. Anderzijds moet wel onder ogen gezien worden dat het besluit sommige regelingen ten aanzien van de contractanten streng maakt en niet alle keuzes zijn even logisch als we kijken naar de praktijk.

Het grootste pluspunt van deze gelijkenschakeling is dat de contractuele personeelsleden nu ook de mogelijkheid hebben om binnen de lokale besturen een carrière uit te bouwen. Iets wat voor het besluit van 2007 zo goed als ondenkbaar was. Bovendien zijn de lokale besturen in Vlaanderen een pionier op dit vlak, daar zowel de Vlaamse als de Federale Regering deze mogelijkheid nog niet voorziet.

Het grootste minpunt van het rechtspositiebesluit van 2007 is, mijn inziens, dat de lokale besturen zonder veel problemen het "grote pluspunt" kunnen afblokken. Elke lokale entiteit in ons land kan er namelijk voor opteren dat de loopbanen van statutairen en contractanten strikt gescheiden blijven. Dit betekent dus dat de bevorderingsmogelijkheden van onze contractanten weer aanzienlijk afnemen. Een simpele vermelding in het rechtspositiebesluit door de betrokken entiteit is voldoende om deze regeling van kracht te laten gaan.

Over de vraag of er ook daadwerkelijk sprake is van een modernere aanpak door het rechtspositiebesluit van 2007, kunnen we matig positief zijn. Een groot voordeel van het nieuwe besluit is het feit dat ervaring uit de "privé" mee in aanmerking wordt genomen bij aanwerving binnen de lokale besturen. Er komt dus al wat meer nadruk te liggen op de capaciteiten en deskundigheid van het mogelijk aan te werven personeelslid, maar het hebben van het "juiste diploma" blijft nog steeds belangrijker. Daarnaast heeft de "externe werving" ook een zeer belangrijke plaats gekregen, welke mijn inziens alleen maar toegejuicht moet worden. Bij vacante plaatsen wordt hierdoor namelijk niet alleen meer enkel gekeken naar het reeds bestaande personeelsbestand, maar krijgt iedereen een eerlijke kans om aangeworven te worden. "Enkel bestaand personeel krijgt de kans om hogerop te geraken" wordt hierdoor hopelijk een volledig achterhaald principe. De "juiste persoon op de juiste plaats" heeft hierdoor meer daadkracht gekregen en wordt hopelijk in de toekomst nog verder uitgebouwd.

Hoofdstuk 4: De evaluatie

Het onderdeel "evaluatie" wilde ik zeker en vast bespreken in deze masterthesis. Naar aanleiding van het rechtspositiebesluit van 2007 werd deze materie namelijk grondig gewijzigd. Een evaluatie van een personeelslid binnen een lokaal bestuur moest meer omvatten dan louter de plicht voor de leidinggevende om aan tafel te gaan zitten met zijn personeel en feedback te geven. De vraag is alleen: Is het besluit daarin geslaagd?

Wederom, gezien de "beperkte" omvang van deze masterscriptie worden de: evaluatie van decretale graden en de specifieke bepalingen voor de gemeentesecretaris niet besproken.

Onderdeel 1: Inleiding

Evaluatie is een onderdeel van de loopbaan bij de lokale overheden, welke jaarlijks of tweejaarlijks wordt gehouden. Waar vroeger evaluaties gezien werden als een "verplichte taak" van de leidinggevende, zien we dat deze meer en meer uitgroeit tot een zeer belangrijke momentopname in het kader van de ontwikkeling van een personeelslid. Zoals de onderzoeksvraag reeds stelt moet evaluatie meer zijn dan louter feedback te geven aan een personeelslid. Bovendien gebeurde die feedbackmomenten veel te weinig, waardoor het personeelslid gedurende lange tijd in het ongewisse werd gelaten over het al dan niet goed uitvoeren van zijn job.

Kijken we naar de lokale besturen in Vlaanderen zien we ook een grote evolutie naar het "vernieuwde personeelsbeleid". We gaan af van het idee dat de leidinggevende bij een evaluatie jaarlijks (of om de 2 jaar in sommige gevallen) zijn feedback gaat geven aan het personeelslid. Evaluatie wordt bij de lokale besturen nu ook gezien in een ruimere context. We gaan niet meer alleen kijken naar wat de betrokkenen nu juist doen en wat niet, maar gaan ook veel aandacht vestigen op de tijd, middelen en energie die geïnvesteerd worden in het " Human Resource Management" in het kader van de evaluatie. Hierdoor verandert de context waarbinnen de evaluatie wordt uitgevoerd namelijk ook volledig.

Onderdeel 2: De evaluatie en zijn onderdelen

§1: De evaluatie: Een korte historische schets.

Het begin van de echte evaluatie vinden we terug in de Krachtlijnen Kelchtermans van 1993-1994. Het voornaamste doel van deze tekst was namelijk om motiverende instrumenten aan te brengen aan de lokale overheid door een geïntegreerd personeelsbeleid. Evaluatie maakte een onderdeel van dit personeelsbeleid uit. Het volgende sectoraal akkoord, welke een grote rol speelt in het kader van evaluatie is het akkoord van 97-98. Dit sectorale akkoord stelde namelijk een aantal vernieuwingen voor in het kader van het personeelsbeleid. De krachtlijnen Kelchtermans zijn voor vele lokale

besturen de eerste duw geweest om hun personeelsbeleid grondig te herzien, maar al snel bleek dat deze krachtlijnen toch niet volledig 'waterdicht' waren. Een nieuw akkoord was dus noodzakelijk. Dit akkoord voorzag in een ruimere toepassing van evaluatie. Zo werden er nu meer gevolgen aangeboden waaruit besturen konden kiezen na een bepaald evaluatieresultaat. Toch bleven besturen het gevoel hebben dat ze zelf niet voldoende konden bepalen welke gevolgen een bepaalde handeling met zich meebracht. Daarom werd er gevraagd naar een beter maatwerk voor de lokale besturen door deze meer eigen verantwoordelijkheid te geven. Hierdoor kunnen de lokale besturen zelf beslissingen nemen welke, hun inziens, op dat moment het beste passen in hun personeelsbeleid. Het Gemeendecreet van 2005 en het rechtspositiebesluit van 2007 hebben geprobeerd om deze tekortkomingen weg te werken. Er werd meer ruimte overgelaten voor de lokale besturen.¹⁷⁹

§2: Wat is een evaluatie?

Aan het woord "evaluatie" worden verschillende definities gegeven, afhankelijk van de context waarin we dit begrip toepassen. De definitie uit het Gemeendecreet is uiteraard de belangrijkste in deze masterthesis en omschrijft het om de volgende manier:

*De evaluatie is de procedure waarbij een oordeel wordt geformuleerd over de manier waarop een personeelslid fungeert.*¹⁸⁰

Deze korte omschrijving bevat in principe alle opponenten van een evaluatie. Evaluatie start nog altijd van het punt dat de leidinggevende kijkt op welke manier een personeelslid fungeert binnen de organisatie.

Maar, zoals reeds aangehaald, is evaluatie niet meer zo eenzijdig als vroeger. We gaan niet meer alleen kijken nu hoe de personeelsleden fungeren in het geheel van de organisatie, maar we gaan ook kijken op welke manier we het personeelslid kunnen helpen. De huidige evaluatieregels willen proberen om op een betere manier inzicht te krijgen in de houding en het gedrag van de personeelsleden en deze de mogelijkheid geven om verder te ontwikkelen binnen de organisatie.

Als we evaluatie gaan zien als een onderdeel van de "Human Resource" zijn we uiteraard verplicht om bovenstaande definitie uit te breiden. Een mogelijke verklaring voor "evaluatie" zou de volgende kunnen zijn:

*Een samenhangend geheel van handelingen dat erop gericht is via een menselijk oordeel tot waarderende uitspraken te komen over competenties of resultaten van een medewerker in de arbeidsorganisatie.*¹⁸¹

¹⁷⁹ C. Praet, "Personeelsevaluatie" in A. HONDEGHEM, E. PLATTEAU, C. PRAET, C. RUYS en H. VANDROMME, *Personeelsbeleid in lokale besturen: Slimme besturen investeren in menselijk kapitaal*, Brugge, Vanden Broele, 2012, 163.

¹⁸⁰ Art. 113 Gemeendecreet.

Aan de hand van deze definitie kunnen we stellen dat de evaluatie meer gezien moet worden als een motivatiemiddel en op die manier kan bijdragen tot de ontwikkeling van elk personeelslid. Het doel van de evaluatie op deze manier te benaderen is om op periodieke basis ieder personeelslid te volgen, te begeleiden en bij te sturen waar nodig. Uiteindelijk zal dit resulteren naar een "goed functioneren" van ieder personeelslid binnen de organisatie. Evaluatie moet dan ook vertrekken vanuit het positief mensenbeeld en niet vanuit de tekortkomingen, welke wel vooral worden bekeken op basis van de definitie uit het Gemeentedecreet.

Ook de leidinggevende krijgt binnen deze uitleg van evaluatie zijn eigen verantwoordelijkheden. Hij zal regelmatig feedback moeten geven aan zijn personeelslid, maar anderzijds zijn personeel ook voldoende ruimte geven om zich te kunnen ontwikkelen binnen het lokale bestuur. Hij zal vooral degene moeten zijn die "appreciatie" toont ten aanzien van zijn personeel en niet louter tekortkomingen aanhaalt. De plus- en minpunten moeten elkaar kunnen compenseren in een evaluatiegesprek in de plaats van enkel aanvallen en beschuldigingen ten aanzien van het personeelslid te uiten.¹⁸²

§3: Waarom doen lokale besturen aan evaluatie?

Het antwoord op deze vraag is in principe zeer voor de hand liggen: Het staat gewoon duidelijk aangegeven in het rechtspositiebesluit. De lokale overheden zijn daarom verplicht om dergelijk evaluatiesysteem te hebben binnen hun organisatie.¹⁸³ Het rechtspositiebesluit heeft wel geprobeerd om het evaluatiesysteem uit te breiden en te laten uitgroeien tot een individuele ondersteuning voor elk personeelslid. Mijn inziens kunnen er dan ook verschillende objectieven gehaald worden aan de hand van de toepassing van de evaluatietechnieken:

- Personeelslid kan, doordat hij ook op zijn positieve punten gewezen wordt, een hernieuwde motivatie aan de dag brengen, welke zijn taken enkel ten goede komen.
- Personeelslid kan beter inschatten wat de toekomstmogelijkheden voor hem of haar zijn binnen de organisatie.
- Doordat het personeelslid weet waar zijn zwakke punten zijn en waar hij net in uitblinkt, kan de efficiëntie van zijn werk aanzienlijk verhogen.
- Doordat de organisatie in zijn geheel weet waar de pijnpunten van ieder personeelslid liggen, kan deze daarop inspelen. Dit komt alleen maar de organisatie en efficiëntie van het hele lokale bestuur ten goede.

Nu we weten waarom evaluatie zo belangrijk is en welke grote veranderingen de evaluatie heeft ondergaan, gaan we nu de regelgeving eens van dichtbij bekijken. Wie heeft de

¹⁸¹ C. Praet, "Personeelsevaluatie" in A. HONDEGHEM, E. PLATTEAU, C. PRAET, C. RUYS en H. VANDROMME, *Personeelsbeleid in lokale besturen: Slimme besturen investeren in menselijk kapitaal*, Brugge, Vanden Broele, 2012, 163.

¹⁸² C. Praet, "Personeelsevaluatie" in A. HONDEGHEM, E. PLATTEAU, C. PRAET, C. RUYS en H. VANDROMME, *Personeelsbeleid in lokale besturen: Slimme besturen investeren in menselijk kapitaal*, Brugge, Vanden Broele, 2012, 160.

¹⁸³ Art. 39-50 Rechtspositiebesluit 2007.

bevoegdheid om wie te evalueren, hoe wordt er geëvalueerd, wanneer worden personeelsleden geëvalueerd,...

§4: Wanneer wordt er geëvalueerd?

Het rechtspositiebesluit voorziet in principe in 2 grenzen: Er mag geëvalueerd worden na minimum 1 jaar en na maximum 2 jaar. De lokale overheid moet weliswaar niet wachten tot het 2^{de} jaar ook verstreken is. Deze bepaalt zelf op welk moment, binnen de grenzen van het rechtspositiebesluit, de evaluatie moet plaatsvinden. Belangrijk punt hierbij is dat de evaluatie enkel maar betrekking mag hebben op de aangegeven periode. Zaken uit het verleden mogen niet meer meespelen bij een nieuwe evaluatie.¹⁸⁴

Bovendien voorziet het rechtspositiebesluit in verschillende momenten om tot evaluatie over te gaan:¹⁸⁵

- De periodieke evaluatie gebeurt jaarlijks of tweejaarlijks. De datum moet op voorhand worden vastgesteld.
- Indien een evaluatie als ongunstig wordt beschouwd, is de lokale overheid verplicht om een tussentijds evaluatiegesprek te laten plaatsvinden.
- Ook gedurende de proeftijd kan een tussentijdse evaluatie plaatsvinden.
- Op het einde van de proeftijd dient ook steeds een evaluatiegesprek door te gaan.

Indien gekozen wordt voor een evaluatieperiode van 1 jaar, moet de lokale overheden de betrokken personeelsleden ook zeer nauwgezet volgen. Dit heeft natuurlijk voor- en nadelen. Indien een personeelslid "goed" werk levert, zal hij binnen dit systeem al gauw de voordelen daarvan ondervinden. Maar jammer genoeg geldt de omgekeerde redenering dan ook. De uitwerking van de negatieve gevolgen van de handelingen van het betrokken personeelslid, laten ook niet lang op zich wachten.¹⁸⁶

De tweejaarlijkse evaluaties zijn vaker moeilijk om te zetten in de praktijk. De meeste lokale besturen verkiezen deze vorm omwille van de verkeerde redenen: het vraagt minder werk en bijgevolg dus ook minder overleg. Maar gezien het rechtspositiebesluit net probeert om aan te tonen dat het geven van feedback heel belangrijk is, is "tijdsdruk" absoluut geen juiste drijfveer om te opteren voor 2 jaarlijkse evaluaties. Bij deze soort evaluatie bestaat de uitdaging erin om overeenstemming te krijgen tussen enerzijds de organisatiedoelstellingen welke jaarlijks behaald dienen te worden en anderzijds de individuele prestatiedoelstellingen, welke om de 2 jaar behaald moeten worden. Het is

¹⁸⁴ Art. 42 Rechtspositiebesluit 2007.

¹⁸⁵ C. Praet, "Personeelsevaluatie" in A. HONDEGHEM, E. PLATTEAU, C. PRAET, C. RUYS en H. VANDROMME, *Personeelsbeleid in lokale besturen: Slimme besturen investeren in menselijk kapitaal*, Brugge, Vanden Broele, 2012, 168.

¹⁸⁶ Ph. BUYDENS en W. VANDENHAUTE, *De personeelsformatie en de geldelijke rechtspositieregeling*, Brugge, Vanden Broele, 2008.

absoluut geen sinecure om dit om te zetten in de praktijk en al zeker niet met een lokaal bestuur dat voor deze regeling heeft gekozen omwille van "tijdswinst"..."¹⁸⁷

§5: De evaluatiecriteria en het verloop van een evaluatie.

Het is belangrijk dat het lokale bestuur nadenkt over de thema's op basis waarvan ze de evaluatie zullen doen. Er kan namelijk geëvalueerd worden aan de hand van verschillende technieken: Kernresultaten, individuele prestaties,...¹⁸⁸

De specifieke criteria worden voordien reeds bepaald door het college van burgemeester en schepenen. Deze bepaling gebeurt na een overeenkomst bereikt te hebben met de functiehouders van de gemeente over welke criteria nu nog gebruikt moeten worden.¹⁸⁹

Elk personeelslid moet informatie krijgen over het evaluatiestelsel in al zijn aspecten. Daarnaast moet ieder personeelslid ook op de hoogte zijn van welke evaluatiecriteria toegepast zullen worden.¹⁹⁰

Ieder personeelslid wordt geëvalueerd door minstens 1 leidinggevende.¹⁹¹ Bij voorkeur wordt geopteerd voor die leidinggevende, welke ook de leidinggevende is van het betrokken personeelslid in kwestie. Er is weliswaar geen enkele verplichting voor het lokale bestuur om te kiezen voor twee evaluatoren. De raden zijn daarin volledig vrij. Het is de raad die bepaalt aan welke voorwaarden een evaluator moet voldoen om te kunnen evalueren. In het geval van meerdere evaluatoren, staat de raad in voor de samenwerking tussen deze verschillende personen. De raad regelt in dat geval namelijk de werkwijze tussen beide.¹⁹²

De evaluatie omvat uiteraard ook een evaluatiegesprek tussen de evaluator en het betrokken personeelslid.¹⁹³ In dit gesprek deelt de evaluator al zijn opmerkingen en bevindingen aan het personeelslid mee. Indien uit het gesprek nieuwe of onduidelijke elementen aan het licht komen, kan de evaluator het evaluatiegesprek nog bijstellen. De evaluator neemt al zijn bevindingen op in een evaluatieverslag, welke het betrokken personeelslid ontvangt. Het personeelslid zelf heeft nadien de mogelijkheid om opmerkingen te maken bij zijn eigen evaluatie. Indien het personeelslid van deze optie gebruik maakt, tekent de evaluator op zijn beurt het evaluatieverslag. Nadien wordt het evaluatieresultaat opgenomen in het individuele personeelsdossier van het betrokken

¹⁸⁷ C. Praet, "Personeelsevaluatie" in A. HONDEGHEM, E. PLATTEAU, C. PRAET, C. RUYS en H. VANDROMME, *Personeelsbeleid in lokale besturen: Slimme besturen investeren in menselijk kapitaal*, Brugge, Vanden Broele, 2012, 169.

¹⁸⁸ C. Praet, "Personeelsevaluatie" in A. HONDEGHEM, E. PLATTEAU, C. PRAET, C. RUYS en H. VANDROMME, *Personeelsbeleid in lokale besturen: Slimme besturen investeren in menselijk kapitaal*, Brugge, Vanden Broele, 2012, 164.

¹⁸⁹ Art. 52 Rechtspositiebesluit 2007.

¹⁹⁰ Art. 43 Rechtspositiebesluit 2007.

¹⁹¹ Art. 44 Rechtspositiebesluit 2007.

¹⁹² Verslag aan de regering : toelichting bij artikel 44 Rechtspositiebesluit.

¹⁹³ Art. 45 Rechtspositiebesluit 2007.

personeelslid. Elk personeelslid heeft dan ook het recht om zijn evaluatieverslagen te kunnen raadplegen en eventueel zelfs een afschrift van te krijgen. Bovendien krijgt het personeelslid ook een kopie van zijn evaluatie.¹⁹⁴

De evaluatoren moeten de evaluatie vastleggen in een kwalitatief beschrijvend evaluatieverslag.¹⁹⁵ Doordat het rechtspositiebesluit verplicht dat het moet gaan om een “kwalitatief beschrijvend verslag”, moet de evaluator (of eventueel de evaluatoren) een onderbouwde en gemotiveerde eindbeslissing maken.¹⁹⁶

De raad bepaalt bovendien nog een aantal termijnen waarmee rekening gehouden moet worden binnen een evaluatie:¹⁹⁷

- Er wordt een termijn bepaald waarbinnen het personeelslid het ondertekende evaluatieverslag, eventueel met zijn opmerkingen, moet terugbezorgen aan zijn evaluator.
- Een termijn waarbinnen het evaluatieproces afgerond moet zijn.

Het is de verantwoordelijkheid van het hoofd van het personeel om deze procedure binnen de vooropgestelde termijnen te laten plaatsvinden.

Artikel 46 legt in principe enkele procedurele aspecten op, met de meeste verantwoordelijkheid voor het hoofd van het personeel binnen een lokaal bestuur. Door termijnen op te leggen probeert men de evaluatie in 2 grote onderdelen op te splitsen:

- Vaststelling van de evaluatie door 1 of meerdere evaluatoren.
- Beslissing over de gevolgen van de evaluatie.

Toch dient te worden opgemerkt dat aan de niet-naleving van deze termijn, geen specifieke rechtsgevolgen inwerking zal laten treden.¹⁹⁸

Onderdeel 3: De evaluatieresultaten en de gevolgen van de evaluatie.

§1: Gunstig of ongunstig?

Het evaluatieverslag kan in principe slechts op 2 manieren worden benaderd: Ofwel is de evaluatie gunstig ofwel is de evaluatie ongunstig.¹⁹⁹

Daarnaast kan de raad de evaluatieverslagen wel nog verder opdelen in beide categorieën. Respectievelijk kunnen de gunstige evaluatieverslagen opgedeeld worden in verdere positieve evaluatieverslagen en de ongunstige evaluatieverslagen kan op hun beurt dan weer opgedeeld worden in negatieve evaluatieresultaten.²⁰⁰ Verdere opdelingen in het

¹⁹⁴ Verslag aan de regering : toelichting bij artikel 45 Rechtspositiebesluit.

¹⁹⁵ Art. 40 Rechtspositiebesluit 2007.

¹⁹⁶ Verslag aan de regering : toelichting bij artikel 40 Rechtspositiebesluit.

¹⁹⁷ Art. 46 Rechtspositiebesluit 2007.

¹⁹⁸ Verslag aan de regering : Toelichting bij artikel 46 Rechtspositiebesluit.

¹⁹⁹ Art. 47 §1 Rechtspositiebesluit 2007.

²⁰⁰ Art. 47 §1 Rechtspositiebesluit 2007.

kader van gunstige verslagen kunnen bestaan uit: goed, zeer goed tot uitstekend. Bij ongunstige verslagen kan een verdere opdeling de volgende vormen aannemen: onvoldoende tot geheel onvoldoende. Uiteraard moet de bepaling gunstig of ongunstig overeenkomen met de verdere opdelingen. Een evaluatie die gezien wordt als ongunstig maar wel verder opgedeeld wordt als goed is onmogelijk. Ook in de omgekeerde richting kunnen deze contradictorische bepalingen niet. Bovendien zorgt het alleen maar voor extra verwarring.²⁰¹

Uiteraard worden er 'voordelige' resultaten verbonden aan het feit dat een bepaald personeelslid een gunstige evaluatie heeft. Artikel 47 §2 van het rechtspositiebesluit voorziet dan ook in de minimale gevolgen van de evaluatieresultaten.²⁰² Een personeelslid dat bijvoorbeeld de vereiste schaalanciënniteit heeft bereikt, krijgt toegang tot de volgende salarisschaal binnen de functionele loopbaan. Weliswaar moeten natuurlijk ook de andere gestelde voorwaarden voldaan zijn. Uiteraard heeft deze regeling tot gevolg dat een personeelslid met een ongunstige evaluatie dan weer geen toegang heeft tot de volgende salarisschaal, ook al heeft de betrokkene de vereiste schaalanciënniteit bereikt. Uiteraard blijft dit personeelslid niet zijn gehele loopbaan afgesloten van promotie. Indien deze persoon zijn volgende evaluatieperiode met een gunstig resultaat kan afsluiten, kan hij gewoon doorgaan naar de volgende salarisschaal. In uitzonderlijke gevallen kan de raad bovendien bepalen dat een personeelslid reeds toegang kan krijgen tot de volgende salarisschaal naar aanleiding van een resultaat van de tussentijdse evaluatie.²⁰³ Voor deze afwijking wordt vaak geopteerd wanneer er slechts eenmaal om de 2 jaar een evaluatiemoment plaatsvindt.²⁰⁴

§2: Andere gevolgen verbonden aan de evaluatie.

Naast het al dan niet doorgroeien naar een volgende salarisschaal, kunnen uiteraard ook andere gevolgen gekoppeld worden aan de resultaten van een bepaalde evaluatie.²⁰⁵

In het geval van een "gunstige" evaluatie kan ook geopteerd worden voor deze gevolgen:

- Loopbaanfaciliteiten
- Functioneringstoelagen
- Versnelling van de functionele loopbaan
- ...

Bij de "ongunstige" evaluatie behoren volgende zaken tot de mogelijke opties:

- blokkering van de eerstvolgende periodieke salarisverhoging

²⁰¹ Verslag aan de regering : Toelichting bij artikel 47 Rechtspositiebesluit.

²⁰² Verslag aan de regering : toelichting bij artikel 47 Rechtspositiebesluit.

²⁰³ Art. 47 §3 Rechtspositiebesluit 2007.

²⁰⁴ Verslag aan de regering : Toelichting bij artikel 47 Rechtspositiebesluit.

²⁰⁵ Art. 48 Rechtspositiebesluit 2007.

- blokkering schaalanciënniteit
- vertraging van de functionele loopbaan
- herplaatsing
- ontslag
- ...

Een personeelslid moet dus goed op zijn hoede zijn bij een "ongunstige" evaluatie, daar deze aanleiding kan geven tot het "ontslag wegens beroepsongeschiktheid na een ongunstige evaluatie". In het geval dat het rechtspositiebesluit van een lokaal bestuur voorziet dat er na 2 ongunstige evaluaties tot een "ontslag wegens beroepsongeschiktheid" wordt overgegaan, spreken we van een gebonden bevoegdheid. De Raad van State sluit zich aan bij deze visie en stelt dat het hebben van 2 ongunstige evaluaties als "voldoende" beschouwd kan worden om het ontslag te motiveren. Het feit dat we te maken hebben met een gebonden bevoegdheid heeft tot gevolg dat het lokale bestuur geen enkele rekening meer moet houden met andere feiten die het betrokken personeelslid eventueel kan aanhalen. Een ander gevolg is dat de Raad van State geen marginale controle meer mag uitoefenen om na te gaan of de genomen beslissing kennelijk onredelijk is in verhouding tot de feiten. Weerom wordt ook hier aangenomen dat de twee ongunstige evaluaties voor zich spreken. Tenslotte moet het hoorrecht ten aanzien van het personeelslid, waar we later nog op terugkomen, ook niet meer gerespecteerd worden. Bovendien maakt deze regeling helemaal geen onderscheid omtrent de personeelscategorie waartoe je behoort. Ze is onverkort van toepassing van statutairen en contractanten. Voor de contractant betekent dit dus eigenlijk een "extra" grond om ontslagen te kunnen worden, naast de reeds bestaande gronden in de wet op de arbeidsovereenkomsten.

Ieder lokaal bestuur bepaalt voor zichzelf op welke manier ze omgaan met een evaluatie en welke "boodschap" ze willen overbrengen naar hun personeelsleden. Gaan ze eerder voor een hardere aanpak of is er voldoende ruimte voor ontwikkeling van elk personeelslid? Niet elke slechte evaluatie leidt in ieder lokaal bestuur altijd tot een ontslag. Besturen zijn zelfs niet verplicht om ontslag als gevolg van een ongunstige evaluatie op te nemen in hun rechtspositieregeling. Ze kunnen ook kiezen voor alternatieven. Belangrijk voor de personeelsleden is wel dat er nog altijd in ambtshalve herplaatsing voorzien kan worden, ook al is het ontslag niet als een rechtsgevolg van een ongunstige evaluatie opgenomen in het rechtspositiebesluit. Uiteraard kan de herplaatsing op grond van een ongunstig verslag niet zomaar toegepast worden. Dat zou leiden tot willekeur. De herplaatsing kan enkel indien deze raadzaam en zinvol is en bovendien moet tot deze conclusie gekomen worden aan de hand van de evaluatie. Indien de betrokken persoon bijvoorbeeld beschikt over vaardigheden welke in een andere functie meer tot hun recht zouden komen, is een herplaatsing aangewezen. Maar dan moet er voor die functie(s)

natuurlijk ook weer net een vacature voorhanden zijn.²⁰⁶ Herplaatsing gebeurt altijd door de aanwervende overheid, op vraag van het hoofd van het personeel.²⁰⁷

§3: De regelingen in het gemeentedecreet omtrent evaluatie.

Artikel 114 van het Gemeentedecreet bepaalt dat, indien noodzakelijk, de gemeentesecretaris naar aanleiding van een evaluatie passende maatregelen moet nemen zodat het betrokken personeelslid beter kan functioneren. Deze regeling is natuurlijk opgenomen omdat ontslag gezien wordt als een "laatste" middel, wanneer blijkt dat ook met passende maatregelen het betrokken personeelslid geen verbetering in de uitoefening van zijn functie laat zien.

Voordat er tot een ontslag wordt overgegaan, is er eerst altijd een begeleidings- en opvolgingsfase. Daarnaast vermeldt het Gemeentedecreet ook een plicht tot vorming, indien dat de oplossing kan zijn voor een betere functionering van het betrokken personeelslid.²⁰⁸

§4: Het rechtspositiebesluit en de ontslagregeling.

Het rechtspositiebesluit heeft geprobeerd om tegemoet te komen aan een aantal pijnpunten binnen de ontslagregeling. Het belangrijkste pijnpunt omtrent ontslag lag bij de lokale besturen welke slechts een evaluatie om de 2 jaar hielden. De basisregeling voorziet namelijk in de regel dat er slechts overgegaan kan worden tot ontslag na 2 ongunstige evaluaties. Passen we deze regeling toe op de lokale besturen welke slechts een evaluatie houden na 2 jaar, dan kan een personeelslid dat zijn functie absoluut niet naar behoren uitoefent, tot 4 jaar zijn functie blijven uitoefenen. Aangezien we net willen dat het lokale bestuur zo goed en efficiënt mogelijk functioneert, stond deze ontslagregeling daar nogal haaks op. Daarom voorziet het rechtspositiebesluit van 2007 in een mogelijke oplossing.

Het rechtspositiebesluit voorziet namelijk in de mogelijkheid tot een "voorstel tot ontslag" na slechts 1 periodieke evaluatie. Uiteraard kan in dit geval niet onmiddellijk overgegaan worden tot ontslag, maar het is wel een goede waarschuwing ten aanzien van het betrokken personeelslid. Het betrokken personeelslid heeft, zoals reeds vermeld, ten eerste al recht op passende maatregelen tot het verbeteren van de uitoefening van zijn functie. Ten tweede heeft het personeelslid, naast deze passende maatregelen, ook recht op een termijn van minimum 6 maanden na kennisgeving van het ongunstige evaluatieresultaat om zijn prestaties te verbeteren of toch al zijn pijnpunten weg te werken. Het is uiteraard logisch dat het betrokken personeelslid tijdens deze 6 maanden ook intensief begeleid moet worden aan de hand van duidelijke richtlijnen. Na deze 6

²⁰⁶ Verslag aan de regering : toelichting bij artikel 48 Rechtspositiebesluit.

²⁰⁷ Er kan in sommige gevallen ook sprake zijn van een ambtshalve herplaatsing. Zie titel V van het rechtspositiebesluit.

²⁰⁸ Verslag aan de regering : toelichting bij artikel 48 Rechtspositiebesluit.

maanden vindt er een nieuwe evaluatie plaats. Indien uit deze nieuwe evaluatie blijkt dat de prestaties van het betrokken personeelslid nog steeds ondermaats zijn, kan er wel overgegaan worden tot ontslag.²⁰⁹

Het rechtspositiebesluit van 2007 heeft er dus voor gezorgd dat een lokale entiteit niet “opgescheept” blijft met ondermaats presterende personeelsleden tot 4 jaar, maar dat na de eerste ongunstige evaluatie al ingegrepen kan worden.

§5: De gevolgen van de evaluatie

De positieve en negatieve gevolgen van een evaluatie worden verder beslist door het hoofd van het personeel. Welke gevolgen uiteindelijk aan de evaluatie worden gegeven zijn onder meer afhankelijk van de beslissing(en) van de evaluatoren. De verantwoordelijkheid omtrent de gevolgen ligt dan ook bij evaluatoren en niet zozeer bij het hoofd van het personeel. Anderzijds kan het hoofd ook zelf evaluator geweest zijn ten aanzien van zijn personeel. In dat geval beslist hij autonoom welke gevolgen de evaluatie voor de betrokkenen met zich meebrengt. Belangrijk hierbij is dat hij voldoende motiveert welke gevolg hij als evaluator aan een bepaalde evaluatie wilt toekennen.²¹⁰ Het personeelslid en zijn evaluator worden binnen een bepaalde termijn op de hoogte gebracht van deze beslissing.²¹¹

Onderdeel 4: Beroepsmogelijkheden tegen een ongunstige evaluatie

§1: Beroepsmogelijkheden in het kader van het rechtspositiebesluit

Artikel 50 van het rechtspositiebesluit voorziet in een beroepsprocedure in geval van een ongunstige evaluatie. Deze is van toepassing op alle personeelsleden en maakt op geen enkel punt een onderscheid tussen statutairen²¹² en contractanten.²¹³

In het kader van het rechtspositiebesluit kan er beroep aangetekend worden tegen elke ongunstige evaluatie of tegen een uitdrukkelijk negatief resultaat, ontstaan na de verdere opdeling van het ongunstige evaluatieverslag. Daarnaast laat het besluit ook de mogelijkheid open om tegen een gunstig evaluatieverslag beroep aan te tekenen in het geval dat het gunstige evaluatieverslag verder opgedeeld is in een uitdrukkelijk positief resultaat, maar het betrokken personeelslid daar niet voldoende genoegdoening uit kan halen. Zijn inziens kon het resultaat positiever en wilt dat graag ook in de praktijk zo zien.²¹⁴

²⁰⁹ Verslag aan de regering : toelichting bij artikel 48 Rechtspositiebesluit

²¹⁰ Verslag aan de regering : toelichting bij artikel 49 Rechtspositiebesluit

²¹¹ Art. 49 §1 Rechtspositiebesluit 2007.

²¹² De beroepsprocedure uit het rechtspositiebesluit is niet van toepassing op statutairen op proef.

²¹³ Verslag aan de regering : toelichting bij artikel 50 Rechtspositiebesluit.

²¹⁴ Art. 50 §1 Rechtspositiebesluit 2007.

Het is de raad die de samenstelling van de beroepsinstantie vaststelt. Uiteraard kunnen rechtstreeks betrokken partijen en politieke mandatarissen geen deel uitmaken van deze instantie. In de praktijk betekent dit, dat leden van de raad zelf, de evaluator van de betrokken persoon en leden van de uitvoerende macht van het lokale bestuur, nooit kunnen zetelen in deze beroepsinstantie.²¹⁵ Er is geen vaste vorm voorzien waaraan elke beroepsinstantie moet voldoen. Deze kan namelijk verschillende vormen aannemen, afhankelijk van de omvang van het bestuur. In dit geval houdt het rechtspositiebesluit dus rekening met het onderscheid tussen grote en kleinere lokale besturen in Vlaanderen.²¹⁶

De samenstelling van de beroepsinstantie kan heel erg variëren. Indien het gaat om een groter lokaal bestuur met voldoende personeel, kan de beroepsinstantie ook volledig uit eigen personeelsleden bestaan. Anderzijds kan de beroepsinstantie ook aangevuld worden door vertegenwoordigers van representatieve vakorganisaties of externe deskundigen. Vooral bij kleinere lokale besturen zien we deze samenstelling vaak terugkomen. Ook al omdat de meeste personeelsleden ook vaak de rol van evaluator vervullen. Zoals reeds vermeld kunnen deze personen dan niet altijd zetelen in de beroepsinstantie.²¹⁷ Het belangrijkste aandachtspunt in deze materie, is dat de raden erover moeten waken dat de samenstelling van de beroepsinstantie nooit aanleiding kan geven tot onverenigbaarheden binnen het lokale bestuur. Het rechtspositiebesluit geeft hier bijvoorbeeld aan dat kan gewerkt worden met deels wisselende leden en deels vaste leden, om de kans op onverenigbaarheden te verkleinen. De samenstelling van het orgaan is dan afhankelijk van het beroep dat wordt ingediend. Belangrijk is wel dat alle leden van de beroepsinstantie een hogere rang moeten bezitten dan degene die het beroep indient.²¹⁸

Artikel 50 §3 van het rechtspositiebesluit voorziet in het feit dat het de raden zijn die de procedureregels moeten vaststellen. Hierbij worden bijvoorbeeld de termijnen bedoeld welke ervoor moeten instaan dat elke procedure bij de beroepsinstantie binnen een redelijke termijn plaatsvindt. Bovendien moet de raad er ook voor zorgen dat "uitstel" niet gezien mag worden als middel om de procedure onnodig lang te laten aanslepen en de rechtszekerheid van iedere betrokkene te vergroten.

Daarnaast gaat artikel 50 § 3 ook om gedragsregels. Deze moeten door iedere betrokken persoon gerespecteerd worden en moeten ervoor zorgen dat alles volgens de regels verloopt.

Elk lokaal bestuur kan zich beroepen op een uitgebreide appreciatiebevoegdheid wanneer ze personeelsleden evalueren, in tegenstelling tot de Raad van State. De Raad van State beschikt namelijk slechts over een marginale controle. Dit heeft wel gevolgen van de personeelsleden. Daar de Raad van State enkel maar beschikt over deze marginale

²¹⁵ Art. 50 §1 Rechtspositiebesluit 2007.

²¹⁶ Verslag aan de regering : Toelichting bij artikel 50 Rechtspositiebesluit .

²¹⁷ Verslag aan de regering : Toelichting bij artikel 50 Rechtspositiebesluit .

²¹⁸ Verslag aan de regering : Toelichting bij artikel 50 Rechtspositiebesluit .

controle, kan ze enkel maar een evaluatie als onwettig bestempelen wanneer het gaat om een *kennelijk onredelijke evaluatie* in verhouding tot de feiten.²¹⁹

Artikel 50 §3 spreekt ook over het hoorrecht van het personeelslid. Het "horen" is een tegensprekelijke procedure waarbij het personeelslid en de evaluator kunnen reageren op elkaars stellingen. Het personeelslid krijgt hierbij altijd het laatste woord en heeft ook het recht om zich te laten bijstaan door een persoon naar keuze. Met andere woorden, het personeelslid moet altijd zijn of haar belangen kunnen verdedigen voordat een maatregel kan worden opgelegd tegen deze persoon. De uitoefening van de hoorplicht ten aanzien van de betrokkene moet niet per se door de instantie worden uitgevoerd, welke de uiteindelijke evaluatie zal doen.²²⁰

Het rechtspositiebesluit voorziet ook in een regeling in het geval van stilzitten van de beroepsinstantie. Artikel 50 §3 tweede + derde lid bepaalt namelijk dat het stilzitten van de beroepsinstantie nooit tot een nadeel mag leiden ten aanzien van het betrokken personeelslid. De gevolgen die dergelijk stilzitten met zich meebrengen worden dan ook altijd geregeld in het voordeel van de betrokken persoon.

Deze regeling geldt tot de volgende omzettingen van evaluaties:²²¹

- bij een beroep tegen een ongunstige evaluatie of een evaluatie met een negatief evaluatieresultaat → evaluatieresultaat wordt gunstig
- bij beroep tegen een positief evaluatieresultaat → evaluatieresultaat wordt omgezet in een 'hoger' positief evaluatieresultaat

Uiteraard heeft men bovenstaande regeling ingevoerd in het rechtspositiebesluit om het stilzitten van de beroepsinstanties tegen te gaan. Indien iedereen namelijk zou blijven 'stilzitten' heeft het hele evaluatiesysteem geen zin meer²²² en zou het uiteindelijk gaan leiden tot een werkelijke ondermijning van het hele systeem.²²³

§2: Beroepsmogelijkheden buiten het rechtspositiebesluit van 2007

De interne beroepsprocedure op basis van artikel 50 van het rechtspositiebesluit is niet onverkort van toepassing op elke evaluatie. Indien het namelijk gaat om een beslissing van de gemeentesecretaris²²⁴ moet hiertegen geen klacht ingediend worden bij de beroepsinstantie van het lokale bestuur, maar wel bij de toezichthoudende overheid in het

²¹⁹ RvS 28 april 2008, nr. 182.454. (Verdoodt).

²²⁰ RvS 10 februari 2005, nr. 140.414. (Taes).

²²¹ Verslag aan de Regering ; Toelichting bij artikel 50 Rechtspositiebesluit

²²² Verslag aan de regering ; Toelichting bij artikel 50 Rechtspositiebesluit

²²³ J. IDE, "De loopbaan van het personeel in lokale besturen" in J. DUJARDIN en M. VAN DAMME (eds), *Rechtspositieregeling van het personeel bij de lokale besturen*, Brugge, die Keure, 2008, 116.

²²⁴ Secretaris die een negatief gevolg geeft aan de evaluatie

kader van artikel 248 Gemeentedecreet. Dit artikel voorziet in de definitie²²⁵ van een gemeenteoverheid en vandaar dat voor deze klachten de toezichthoudende overheid bevoegd is om passende maatregelen te nemen. Dit betekent dat in principe beroep ingediend moet worden bij de gouverneur van de provincie. De toezichthoudende overheid is dan in de bevoegdheid om op basis van de klacht van een personeelslid, het evaluatiedossier en de evaluatiebeslissing op te vragen bij het betrokken lokale bestuur. Doordat deze mogelijkheid bestaat, kan een personeelslid nog verhaal gaan halen bij een ongunstige evaluatie indien er bijvoorbeeld aanwijzingen zijn dat er een willekeurige beslissing genomen is. Deze beslissing is dan vatbaar voor een maatregel van de toezichthoudende overheid.²²⁶

²²⁵ Gemeenteoverheid: De organen en personeelsleden van de gemeente en de autonome gemeentebedrijven die een beslissing nemen.

²²⁶ A. BLOCKERIJJE, "De rechtspositie van het gemeentepersoneel: De evaluatie", *De Kennisbank*, 2010, <http://isb.colo.ba.be/doc/Artik/Vts/218/wetgeving.pdf>

Besluit onderzoeksvraag 3

- *Het onderdeel "evaluatie binnen de lokale besturen" werd grondig gewijzigd. Evaluatie moest meer gaan behelzen, dan enkel maar een plicht voor de leidinggevende om aan te tafel te gaan zitten met zijn personeel en feedback te geven. Is het besluit daarin geslaagd en wat zijn de inhoudelijke wijzigingen?*

Mijn inziens heeft het onderdeel "evaluatie" de grootste wijzingen ondergaan binnen het rechtspositiebesluit. Gedurende mijn onderzoek heb ik inderdaad echt het gevoel gekregen dat deze materie uitgebreider is geworden. Er is anno 2014 inderdaad meer aan de gang binnen de evaluatieregeling, dan louter een plicht van de leidinggevende om aan tafel te gaan zitten met zijn personeel en feedback te geven. Het menselijke aspect komt meer naar voren en er is meer aandacht voor de ontwikkeling van elk personeelslid afzonderlijk.

Een andere grote vooruitgang is de volledige gelijkschakeling tussen statutairen en contractanten in dit onderdeel. Beide personeelscategorieën zijn onderworpen aan dezelfde regels. Ze kunnen op dezelfde wijze voordelen verkrijgen, maar worden ook op dezelfde wijze bestraft. Ook de mogelijkheid om in beroep te gaan tegen de evaluatiebeslissingen is voor beide groepen gelijk. Een betere gelijkschakeling tussen 2 verschillende soorten kan je niet wensen. Enkel nog voor de decretale graden gelden een aantal uitzonderingen, maar deze worden niet besproken in deze thesis. Ze zouden ons te ver van het hoofdonderwerp van deze thesis brengen.

Evaluatie voldoet volgens mij ook zeer goed aan de vereisten dat de lokale besturen zoveel mogelijk zelf mogen bepalen. Het oorspronkelijke idee dat de evaluatieregeling zo soepel mogelijk moest blijven en zoveel mogelijk aan de noden van de lokale besturen moest kunnen voldoen, lijkt ook in de praktijk goed tot uiting te komen. Mijn inziens krijgen de lokale entiteiten erg veel ruimte omtrent de gevolgen die ze aan de evaluaties willen koppelen, om de hoeveel tijd ze een evaluatie willen doen,... Elk lokaal bestuur kan op die manier zelf bepalen wat voor een "evaluatiebeleid" ze willen voeren en welke het beste past bij hun lokaal bestuur.

Tot slot kunnen we concluderen dat " Human Resource Beleid" aan veel draagkracht wint binnen het rechtspositiebesluit en er voor dit onderdeel duidelijk gekozen is voor een moderne aanpak. Naast gewoon de evaluatie van de personeelsleden wordt er ook meer en meer rekening gehouden met: Hoe kan een bestuur het beste uit zijn medewerkers halen? Hoe houdt een bestuur al zijn medewerkers betrokken bij de doelstellingen? Hoe kan een bestuur voor elk personeelslid individueel ervoor zorgen dat die persoon op de juiste plaats zit en zijn werk graag doet?

Bij lokale besturen ligt er dus nog steeds een grote uitdaging bij de implementatie van een modern beleid omtrent evaluatie. De regelgeving mag dan ook geen belemmering zijn om een modern personeelsbeleid, met oog voor ieder individu, tot stand te brengen.

Het rechtspositiebesluit van 2007 toegepast in de praktijk: Het rechtspositiebesluit van Brasschaat, Peer en Vilvoorde van naderbij bekeken.

Als laatste onderdeel van deze masterscriptie ben ik de theorie aan de realiteit gaan toetsen. Ik heb de rechtspositiebesluiten van 1 gemeente en 2 steden van naderbij bekeken, respectievelijk de gemeente Brasschaat en de steden Peer en Vilvoorde. Een volledige doorlichting van deze rechtspositiebesluiten zou voldoende stof vormen voor het maken van een volledig nieuwe masterscriptie. In het kader van deze thesis heb ik mij dan ook enkel beperkt tot de onderdelen van de loopbaan welke ik ook binnen dit werk heb besproken: De aanwerving en selectie enerzijds en de evaluatie anderzijds. Tot slot wordt ook nog de regeling van de bevordering verder bekeken, daar deze aangeven of een lokaal bestuur een grote stap gezet heeft richting gelijkheid tussen statutairen en contractanten of niet.

Hoofdstuk 1: Het rechtspositiebesluit van de gemeente Brasschaat

Onderdeel 1: De aanwerving en selectieprocedure

§1: De aanwerving

Als we gaan kijken naar de regeling van de aanwerving in het rechtspositiebesluit van de gemeente Brasschaat, zijn er toch enkele dingen die opvallen.

Het eerste artikel omtrent aanwerving binnen het Brasschaatse rechtspositiebesluit is volledig overgenomen vanuit het rechtspositiebesluit van 2007. Ook de verdere formaliteiten zijn identiek aan die van het besluit uit 2007. Artikel 10 uit het oorspronkelijke rechtspositiebesluit maakt een onderscheid tussen statutairen en contractanten. Zoals reeds vermeld moet een statutair Belg zijn, in het geval hij functies uitoefent waardoor hij rechtstreeks of onrechtstreeks zal deelnemen aan het openbaar gezag. Artikel 5 §2 van het rechtspositiebesluit van Brasschaat maakt daardoor de regel dat de stadssecretaris en de financieel beheerder de Belgische nationaliteit moeten hebben in geval zij statutair zijn aangeworven. Voor alle overige functies geeft het artikel aan dat het voldoende is dat ze onderdaan zijn van de EER of van de Zwitserse bondstaat.

De discussie over contractuele personeelsleden die een functie met openbaar gezag uitoefenen hebben we reeds gevoerd binnen deze masterscriptie. Het rechtspositiebesluit van Peer maakt ook regels in geval een aantal functies, met bekleding van het openbaar gezag, uitgeoefend worden door contracten. Artikel 10 3° van het rechtspositiebesluit van 2007 geeft namelijk aan dat de nationaliteitsvereiste ook geldt ten aanzien van deze groep van personeelsleden. Het rechtspositiebesluit van Peer geeft in artikel 9 punt 4 b aan er voor contractuele functies de voorwaarden worden gesteld dat: De betrokkenen een wettig

verblijf in België moeten hebben en toegang moeten hebben tot de arbeidsmarkt. Toch geeft het rechtspositiebesluit niet expliciet aan om welke functies het net gaat. Mijn inziens is het binnen de stad Peer dus onmogelijk om als contractant tot stadssecretaris te worden benoemd.

De voorwaarden van de aanwervingen overeenkomstig artikel 11 §1 van het rechtspositiebesluit van 2007 zijn ook volledig overgenomen in artikel 10 §1 van het rechtspositiebesluit van Peer. In tegenstelling tot Brasschaat zijn hier wel de "aantal jaren relevante beroepservaring" als extra aanwervingsvoorwaarden opgenomen. Reeds opgedane ervaring uit de privé is op deze manier wel belangrijk in de stad Peer.

Tot slot voorziet het rechtspositiebesluit van de overheid in de regel dat de bekendmaking van een vacature in principe altijd via externe weg moet gebeuren, maar dat de lokale entiteiten zelf mogen bepalen hoe.²²⁷ De gemeente Brasschaat heeft deze notie duidelijk goed begrepen en haalt in artikel 10 §2 van het eigen rechtspositiebesluit een ruim scala aan mogelijkheden aan. Ook de regeling van de wervingsreserve en de overgang van deeltijds naar voltijds en omgekeerd wordt aangestipt.²²⁸

§2: De selectie

Omtrent de selectieprocedure zien we kleine afwijkingen tussen het oorspronkelijke rechtspositiebesluit en dat van Brasschaat. Maar het overgrote deel is gelijklopend. Een voorbeeld van dergelijke kleine afwijking:

- Het oorspronkelijke besluit voorziet in de regel dat slechts 1/3 van de leden van de selectiecommissie "deskundigen" zijn die extern zijn aan het bestuur.²²⁹ Brasschaat voorziet in 1/2 van de leden²³⁰.

Voor de rest kunnen we aannemen dat binnen deze selectieprocedure de regels gelijklopen maar wel véél uitgebreider zijn dan binnen het rechtspositiebesluit van 2007. Het rechtspositiebesluit geeft deze mogelijkheid aan besturen en Brasschaat heeft daar duidelijk werk van gemaakt.

Bij de wervingsreserve zien we eigenlijk hetzelfde. Het rechtspositiebesluit van 2007 voorziet in de basisregel en het besluit van Brasschaat heeft deze regels gewoon uitgebreid en verder gekneed volgens de eigen noden van de gemeente.

²²⁷ Art. 14 §1 Rechtspositiebesluit 2007.

²²⁸ Art.10 § 3 rechtspositiebesluit Brasschaat.

²²⁹ Art. 18 Rechtspositiebesluit 2007.

²³⁰ Art.15 rechtspositiebesluit Brasschaat.

§3: De bevordering

Omtrent bevordering kunnen we spreken van een “positief” rechtspositiebesluit in Brasschaat. Het besluit voorziet in de regeling dat een bevordering in het statutaire regime kan worden ingevuld door een contractant en omgekeerd.²³¹ Uiteraard moeten ze voldoen aan de overige voorwaarden. Maar het is meer dan positief te noemen dat Brasschaat een stap in de goede richting heeft gezet omtrent de gelijkschakeling tussen contractanten en statutairen. Jammer genoeg staat er, zoals reeds vermeld in deze thesis, nog 1 regel in de weg aan deze volledige gelijkschakeling. De extra basisvoorwaarden die worden opgelegd aan contractanten in het geval van bevordering.

Ook het Brasschaatse rechtspositiebesluit legt deze bijkomende regels op:²³²

- Personeelsleden aangeworven VOOR 1 januari 2008
 - o Vacature via externe bekendmaking
 - o Gelijkwaardige selectieprocedure als van toepassing op vacatures in statutaire betrekkingen
- Personeelsleden aangeworven NA 1 januari 2008
 - o Aanwervingsprocedure overeenkomstig de regels van het rechtspositiebesluit
 - o Proeftijd moet volbracht zijn.

Onderdeel 2: De evaluatie

Vervolgens gaan we dieper in op de evaluatie. Zoals reeds vermeld in de thesis is het de bedoeling van de evaluatie om er meer human resource beleid in te verwerken. De evaluatie moet minder gezien worden als een “verplichte” opdracht.

De regeling van de evaluatie is, mijn inziens, structureel en uitgebreid geregeld in het rechtspositiebesluit van Brasschaat. Alle basisbeginselen die aanwezig moeten zijn op basis van het rechtspositiebesluit van 2007 zijn aanwezig en zijn aangevuld waar nodig. Er werden, mijn inziens, geen onnodige kronkelingen gemaakt met de bestaande regels, integendeel.

§1: Wanneer wordt er geëvalueerd?

Om te starten moeten we eerst gaan kijken om de hoeveel tijd een personeelslid in de gemeente Brasschaat geëvalueerd wordt. Artikel 42 van het rechtspositiebesluit van 2007 voorziet in een ondergrens van 1 jaar en een bovengrens van 2 jaar waarbinnen een evaluatie moet plaatsvinden. Bij de gemeente Brasschaat kiezen ze voor een evaluatie om de 2 jaar. Bovendien moet het betrokken personeelslid reeds 6 maanden prestaties verricht hebben, voordat een evaluatie kan worden uitgevoerd.²³³

²³¹ Art. 120 §2 rechtspositiebesluit Brasschaat.

²³² Art. 120 §2 rechtspositiebesluit Brasschaat.

²³³ Art. 58 rechtspositiebesluit Brasschaat.

§2: De evaluatieprocedure

De evaluatieprocedure staat mooi uitgewerkt in het rechtspositiebesluit van 2007. Ook hier zien we weer dat de gemeente Brasschaat gezorgd heeft voor alle zaken die verder uitgewerkt moesten worden. Ook hier vinden we een duidelijk en structureel geheel van regels terug.

Enkele zaken die onder meer verder uitgewerkt werden in het rechtspositiebesluit van de gemeente Brasschaat:

- Geeft aan welke regeling van toepassing is in geval van meerdere evaluatoren.²³⁴
- Geeft aan, aan welke voorwaarden een evaluator moet voldoen om een evaluator te kunnen zijn²³⁵
 - o Bijvoorbeeld: specifieke opleiding volgen
- Geeft aan wat er gebeurt als personeelsleden niet tijdig het evaluatieverslag (al dan niet met eigen opmerkingen) terugzendt.²³⁶
- Bepaalt de juiste termijn (10 dagen) waarbinnen het evaluatieverslag door de personeelsleden moet worden teruggezonden.²³⁷
- Geeft aan wat er gebeurt wanneer er geen consensus wordt bereikt in het geval van meerdere evaluatoren.²³⁸
 - o De mening van de evaluator, welke ook een leidinggevende functie heeft ten aanzien van het personeelslid, zal doorslaggevend zijn.

Opvallend is wel de regeling van artikel 65 lid 3 uit het Brasschaatse rechtspositiebesluit. Deze regeling neemt de uitzondering over uit het rechtspositiebesluit bij evaluaties om de 2 jaar. De algemene regel is namelijk dat er 2 ongunstige evaluaties nodig zijn om tot ontslag wegens beroepsongeschiktheid over te gaan. In casu zou dat dus betekenen dat je 4 jaar lang een werkkraacht moet betalen, welke helemaal niet naar behoren functioneert. Brasschaat heeft hier dan ook de uitzondering overgenomen en stelt dat 1 negatieve definitieve evaluatie en 1 negatieve tussentijdse evaluatie voldoende zijn om over te gaan tot ontslag.

Het rechtspositiebesluit van Brasschaat toont ook zeer duidelijk aan dat ontslag wegens beroepsongeschiktheid slechts mogelijk is NADAT er passende maatregelen zijn getroffen door het bestuur.²³⁹

²³⁴ Art. 61 rechtspositiebesluit Brasschaat.

²³⁵ Art. 61 rechtspositiebesluit Brasschaat.

²³⁶ Art. 62 §2 rechtspositiebesluit Brasschaat.

²³⁷ Art. 62 §2 rechtspositiebesluit Brasschaat.

²³⁸ Art. 63 rechtspositiebesluit Brasschaat.

§3: De beroepsprocedure

De beroepsprocedure uitgelegd in het rechtspositiebesluit van Brasschaat is ook een verdere uitdieping van wat allemaal reeds geregeld is op basis van artikel 50 van het rechtspositiebesluit van 2007. Het Brasschaatse besluit voorziet nog in de volgende aanvullingen:

- Termijn voor personeelslid om beroep in te dienen naar aanleiding van een evaluatieverslag
 - o 15 kalenderdagen vanaf datum van ontvangst van het definitieve evaluatieverslag.²⁴⁰
- Samenstelling beroepsinstantie + aanstelling²⁴¹
 - o Minimum 3 leden uit de managementteams van de gemeente
 - o 1 wisselend lid met bevoegdheid om te evalueren dat van een hogere rang is dan de klager en dat vertrouwd is met de dienst
 - o 1 secretaris-notulist die niet deelneemt aan de besprekingen en aan de eindbeoordeling over het beroep.
 - o Aanstelling door het college van burgemeester en schepenen.
 - o Aanwijzing van een voorzitter
 - o Samenstelling bij voorkeur uit leden van verschillend geslacht.
- Werking beroepsinstantie²⁴²
 - o Via eenvoudige meerderheid onder leiding van de voorzitter.
- Het horen van de betrokken personen²⁴³
 - o Binnen 15 werkdagen moeten het personeelslid en de evaluator gehoord worden in een tegensprekelijk zitting
 - o Verslag van de hoorzitting wordt binnen de 8 kalenderdagen na de hoorzitting aan de betrokkenen meegedeeld met het verzoek te ondertekenen.
- De uitkomst: Het eenparig gemotiveerd advies²⁴⁴ (indien geen eenparigheid = stemming)
 - o Moet schriftelijk aan de gemeentesecretaris bezorgd worden binnen een termijn van 45 kalenderdagen, te rekenen vanaf de datum van ontvangstdedeling van het hoger beroep aan de klager.

²⁴⁰ Art. 68 lid 2 rechtspositiebesluit Brasschaat.

²⁴¹ Art. 69 §1 lid 3 + §2 rechtspositiebesluit Brasschaat.

²⁴² Art. 70 rechtspositiebesluit Brasschaat.

²⁴³ Art. 71 rechtspositiebesluit Brasschaat.

²⁴⁴ Art. 72 rechtspositiebesluit Brasschaat.

Het besluit

Het rechtspositiebesluit van Brasschaat is, mijn inziens, toch wel een mooi voorbeeld van het maatwerk van het rechtspositiebesluit van 2007 op bepaalde punten. Bij mijn onderzoek van het Brasschaatse rechtspositiebesluit kan gesteld worden dat sommige punten gewoon letterlijk gekopieerd zijn uit het rechtspositiebesluit van 2007, zonder verdere aanvullingen of zonder aanpassingen aan de eigen noden. Anderzijds zien we op een aantal plaatsen toch wel wat aanpassingen en bijkomstigheden die er duidelijk zijn gekomen in functie van de werking van de gemeente Brasschaat. We kunnen in dat geval, mijn inziens, dus wel matig positief zijn over het bewerkstelligen van 1 van de doelstellingen van het rechtspositiebesluit van 2007: Maatwerk voor iedere gemeente of stad in Vlaanderen. Het grootste pluspunt uit dit rechtspositiebesluit blijft uiteraard het feit dat zowel statutairen als contractanten de mogelijkheid hebben om tot een bevordering in een statutaire functie over te gaan. We weten immers dat een lokaal bestuur niet verplicht is om deze regeling over te nemen en contractanten nog volledig kunnen uitsluiten van deze mogelijkheid. De gemeente Brasschaat neemt daarentegen met beide handen "de stap naar een gelijkschakeling tussen contractanten en statutairen aan" en dat komt alleen maar het personeel ten goede.

Tot slot wist de gemeente Brasschaat mij nog te melden dat ze volop bezig zijn aan grote veranderingen binnen het rechtspositiebesluit. In realiteit vormen de gemeente Brasschaat en het OCMW reeds 1 grote organisatie met de volgende elementen voor beide:

- 1 technische dienst, 1 personeelsdienst, 1 ICT-dienst, 1 informatiedienst, 1 dienst financiën, 1 financieel beheerder, 1 managementteam,...

Vanaf 2015 zou er ook 1 secretaris voor de 2 organisaties komen.

Decretaal kan deze regeling echter nog niet, maar in de praktijk wordt deze werkwijze al hard gestimuleerd door de Vlaamse overheid, in afwachting van de nodige decretale aanpassingen. Volgens de gemeente Brasschaat passen verschillende gemeenten deze regeling al toe.

Hoofdstuk 2: Het rechtspositiebesluit van de stad Peer

Onderdeel 1: De aanwerving en selectieprocedure

De aanwerving

Als we gaan kijken naar de regeling van de aanwerving in het rechtspositiebesluit van de stad Peer, zijn er toch enkele dingen die opvallen.

Het eerste artikel omtrent aanwerving binnen het rechtspositiebesluit van Peer is volledig overgenomen vanuit het rechtspositiebesluit van 2007. Ook de verdere formaliteiten zijn identiek aan die van het oorspronkelijke besluit. Artikel 10 uit het rechtspositiebesluit van 2007 maakt een onderscheid tussen statutairen en contractanten. Zoals reeds vermeld moet een statutair Belg zijn, in het geval hij functies uitoefent waardoor hij rechtstreeks of onrechtstreeks zal deelnemen aan het openbaar gezag. Artikel 9 van het rechtspositiebesluit van Peer maakt daardoor de regel dat de stadssecretaris en de financieel beheerder de Belgische nationaliteit moeten hebben in geval zij statutair zijn aangeworven. Voor alle overige functies geeft het artikel aan dat het voldoende is dat ze onderdaan zijn van de EER of van de Zwitserse bondstaat.

De discussie over contractuele personeelsleden die een functie met openbaar gezag uitoefenen hebben we reeds gevoerd binnen deze masterscriptie. Het rechtspositiebesluit van Peer maakt ook regels in geval een aantal functies, met bekleding van het openbaar gezag, uitgeoefend worden door contracten, maar veel beknopter dan in het geval van Brasschaat. Artikel 10 3° van het rechtspositiebesluit van 2007 geeft namelijk aan dat de nationaliteitsvereiste ook geldt ten aanzien van deze groep van personeelsleden. Het rechtspositiebesluit van Peer geeft in dit geval enkel aan dat voor een contractuele functie ook de Belgische nationaliteit moet verworven zijn door de betrokken kandidaat. Mijn inziens een zeer vreemde constructie in artikel 9 van het rechtspositiebesluit van Peer. Er staat gewoon dat voor contractuele functies aan de nationaliteitsvereisten moet zijn voldaan, zonder verdere uitleg over welke functies het gaat.. Voor alle overige contractuele aanwervingen geldt dan weer de regel dat de betrokkene een wettig verblijf in België moet hebben en toegang moet hebben tot de arbeidsmarkt. Over welke "overige functies" wij het hier hebben is absoluut niet duidelijk af te leiden uit het rechtspositiebesluit.

De voorwaarden van de aanwervingen overeenkomstig artikel 11 §1 van het rechtspositiebesluit van 2007 zijn ook volledig overgenomen in artikel 10 §2 van het rechtspositiebesluit van Peer, met de kleine toevoeging dat de personeelsleden de leeftijd van 18 jaar bereikt moeten hebben en moeten hebben voldaan aan de leerplicht. Omtrent §2 zien we geen grote afwijkingen, integendeel de oorspronkelijke tekst uit het rechtspositiebesluit van 2007 vinden we volledig terug in artikel 10 §2 van het rechtspositiebesluit van Peer. In tegenstelling tot het rechtspositiebesluit van Brasschaat

staat hier wel duidelijk dat beroepservaring, al dan niet uit de privésector, mee in rekening wordt genomen.

In §3 voorziet het rechtspositiebesluit van Peer nog in een aantal aanvullende aanwervingsvoorwaarden. Deze vormen echter geen probleem, aangezien ze deze bevoegdheid hebben overeenkomstig artikel 11 laatste lid van het rechtspositiebesluit van 2007.

Tot slot voorziet het rechtspositiebesluit van de overheid in de regel dat de bekendmaking van een vacature in principe altijd via externe weg moet gebeuren, maar dat de lokale entiteiten zelf mogen bepalen hoe.²⁴⁵ De stad Peer heeft, net zoals Brasschaat, deze notie duidelijk goed begrepen en haalt in artikel 13 §2 van het eigen rechtspositiebesluit een ruim scala aan mogelijkheden aan. Ook de regeling van de wervingsreserve en de overgang van deeltijds naar voltijds en omgekeerd wordt aangestipt.²⁴⁶

De selectie

Omtrent de selectieprocedure zien we bijna geen afwijkingen tussen het oorspronkelijke rechtspositiebesluit en dat van Peer. Waar het rechtspositiebesluit Brasschaat nog een afwijking had omtrent het aantal externe deskundige, houdt de stad Peer de regel van 1/3 aan.²⁴⁷

Voor de rest kunnen we aannemen dat binnen deze selectieprocedure de regels gelijklopen maar wel véél uitgebreider zijn dan binnen het rechtspositiebesluit van 2007. Het rechtspositiebesluit geeft deze mogelijkheid aan besturen en net zoals Brasschaat heeft ook Peer daar duidelijk werk van gemaakt. De stad Peer voorziet zelfs in examens, georganiseerd door de Dienst Personeel in de vorm van niet-vergelijkende bekwaamheidsexamens.²⁴⁸

Bij de wervingsreserve zien we eigenlijk hetzelfde. Het rechtspositiebesluit van 2007 voorziet in de basisregel en het besluit van Peer heeft deze regels gewoon uitgebreid en verder gekneed volgens de eigen noden van de gemeente.

De bevordering

Net zoals bij Brasschaat kunnen we weer spreken van een “positief” rechtspositiebesluit in Peer omtrent bevordering. Het besluit voorziet in de regeling dat een bevordering in het statutaire regime kan worden ingevuld door een contractant en omgekeerd.²⁴⁹ Uiteraard moeten ze voldoen aan de overige voorwaarden. Maar het is meer dan positief te noemen dat Peer een stap in de goede richting heeft gezet omtrent de gelijkschakeling tussen contractanten en statutairen. Jammer genoeg staat er, zoals reeds vermeld in deze thesis,

²⁴⁵ Art. 14 §1 Rechtspositiebesluit 2007

²⁴⁶ Art. 13 § 3 rechtspositiebesluit Peer.

²⁴⁷ Art. 18 Rechtspositiebesluit 2007.

²⁴⁸ Art. 20 – 23 rechtspositiebesluit Peer.

²⁴⁹ Art. 109 rechtspositiebesluit Peer.

nog 1 regel in de weg aan deze volledige gelijkschakeling. De extra basisvoorwaarden die worden opgelegd aan contractanten in het geval van bevordering.

Ook het rechtspositiebesluit van Peer legt deze bijkomende regels op:²⁵⁰

- Personeelsleden aangeworven VOOR 1 januari 2008
 - o Vacature via externe bekendmaking
 - o Gelijkwaardige selectieprocedure als van toepassing op vacatures in statutaire betrekkingen
- Personeelsleden aangeworven NA 1 januari 2008
 - o Aanwervingsprocedure overeenkomstig de regels van het rechtspositiebesluit
 - o Proeftijd moet volbracht zijn.

Onderdeel 2: De evaluatie

Vervolgens gaan we dieper in op de evaluatie. Zoals reeds vermeld in de thesis is het de bedoeling van de evaluatie om er meer human resource beleid in te verwerken. De evaluatie moet minder gezien is als een "verplichte" opdracht.

De regeling van de evaluatie is mijn inziens structureel en uitgebreid geregeld in het rechtspositiebesluit van Peer. Alle basisbeginselen die aanwezig moeten zijn op basis van het rechtspositiebesluit van 2007 zijn aanwezig en zijn aangevuld waar nodig. Er werden mijn inziens geen onnodige kronkelingen gemaakt met de bestaande regels, integendeel.

Wanneer wordt er geëvalueerd?

Om te starten moeten we eerst gaan kijken om de hoeveel tijd een personeelslid in de stad Peer geëvalueerd wordt. Artikel 42 van het rechtspositiebesluit van 2007 voorziet in een ondergrens van 1 jaar en een bovengrens van 2 jaar waarbinnen een evaluatie moet plaatsvinden. Bij de stad Peer kiezen ze, net zoals in Brasschaat, voor een evaluatie om de 2 jaar. Ook hier moet het betrokken personeelslid reeds 6 maanden prestaties verricht hebben, voordat een evaluatie kan worden uitgevoerd.²⁵¹

De evaluatieprocedure

De evaluatieprocedure staat mooi uitgewerkt in het rechtspositiebesluit van 2007. De stad Peer heeft verder gezorgd voor alle zaken die verder uitgewerkt moesten worden. Ook hier vinden we een duidelijke en structureel geheel van regels terug, mijn inziens toch wat minder uitgebreid dan de gemeente Brasschaat.

Enkele zaken die onder meer verder uitgewerkt werden in het rechtspositiebesluit van de stad Peer:

²⁵⁰ Art. 109 2° rechtspositiebesluit Peer.

²⁵¹ Art. 47 rechtspositiebesluit Peer.

- Geeft aan welke regeling van toepassing is in geval van meerdere evaluatoren.²⁵²
- Geeft enkel aan dat een evaluator voldoende competent moet zijn om met kennis van zaken en op een objectieve en evenwichtige manier een oordeel uit te spreken over een personeelslid.²⁵³
 - o Er moeten geen specifieke opleidingen gevolgd worden.
- Geeft niet aan wat er gebeurt als een personeelslid niet tijdig het evaluatieverslag (al dan niet met eigen opmerkingen) terugzendt.²⁵⁴
- Bepaalt geen termijn waarbinnen het evaluatieverslag door het personeelslid moet worden teruggezonden. (maar geeft wel aan dat het verslag aan het personeelslid wordt gegeven en deze opmerkingen kan toevoegen)
- Geeft aan wat er gebeurt wanneer er geen consensus wordt bereikt in het geval van meerdere evaluatoren.²⁵⁵
 - o De secretaris beslecht het meningsverschil, ook als de secretaris zelf 1 van beide evaluatoren is.

Opvallend is wel de regeling van artikel 55 lid 2 7° uit het rechtspositiebesluit van Peer. Deze regeling neemt de uitzondering over uit het rechtspositiebesluit bij evaluaties om de 2 jaar. De algemene regel is namelijk dat er 2 ongunstige evaluaties nodig zijn om tot ontslag wegens beroepsongeschiktheid over te gaan. In casu zou dat dus betekenen dat je 4 jaar lang een werkkraacht moet betalen welke helemaal niet naar behoren functioneert. Peer heeft hier dan ook de uitzondering overgenomen en stelt dat 1 negatieve definitieve evaluatie en 1 negatie tussentijdse evaluatie voldoende zijn om over te gaan tot ontslag.

Het rechtspositie besluit van Peer toont ook zeer duidelijk aan dat ontslag wegens beroepsongeschiktheid slechts mogelijk is NADAT er passende maatregelen zijn getroffen door het bestuur.²⁵⁶

De beroepsprocedure

De beroepsprocedure uitgelegd in het rechtspositiebesluit van Peer is ook een verdere uitdieping van wat allemaal reeds geregeld is op basis van artikel 50 van het rechtspositiebesluit van 2007.

Het besluit van Peer voorziet nog in de volgende aanvullingen:

- Termijn voor personeelslid om beroep in te dienen naar aanleiding van een evaluatieverslag
 - o 15 kalenderdagen vanaf datum van ontvangst van het definitieve evaluatieverslag.²⁵⁷

²⁵² Art. 49 rechtspositiebesluit Peer.

²⁵³ Art. 49 lid 2 rechtspositiebesluit Peer.

²⁵⁴ Art. 50 rechtspositiebesluit Peer.

²⁵⁵ Art. 49 rechtspositiebesluit Peer.

²⁵⁶ Art. 55 lid 2 7° rechtspositiebesluit Peer

²⁵⁷ Art. 57 lid 3 rechtspositiebesluit Peer.

- Samenstelling beroepsinstantie + aanstelling²⁵⁸
 - o Leden (onduidelijk hoeveel) van het managementteams van de stad
 - o 1 secretaris-notulist die niet deelneemt aan de besprekingen en aan de eindbeoordeling over het beroep.
 - o Eventueel 2 externe deskundigen
 - o Aanstelling door stadssecretaris.
- Werking beroepsinstantie
 - o De werking wordt nergens in het hele hoofdstuk vermeld.
- Het horen van de betrokken personen²⁵⁹
 - o Binnen 2 maanden na indienen van het beroep moet het personeelslid en de evaluator gehoord worden in een tegensprekelijk zitting
- De uitkomst: Het eenparig gemotiveerd advies²⁶⁰ (indien geen eenparigheid = stemming)
 - o Moet schriftelijk aan de stadssecretaris bezorgd worden binnen een termijn van 15 kalenderdagen te rekenen vanaf de datum van de hoorzitting.

Het besluit

Het rechtspositiebesluit van de stad Peer was, mijn inziens, een kleine ontgoocheling. Het rechtspositiebesluit van deze stad is een duidelijk voorbeeld van wat de wetgever net niet wilde. Peer heeft voornamelijk alle basisregels uit het rechtspositiebesluit van 2007 overgenomen en verder niet meer veel aan de tekst veranderd. Peer heeft helemaal niet de mogelijkheid tot maatwerk van het besluit genomen, integendeel. Het onderdeel evaluatie vind ik daar het beste voorbeeld van. Ze hebben de extra basisregels die uitgewerkt moesten worden wel goed gemaakt, maar ook niets meer. Vele dingen, welke ik wel terugvind in de andere rechtspositiebesluiten ontbreken, mijn inziens, dan ook. Zoals reeds gezegd, deze hiaten zorgen niet voor een ongeldigheid van het rechtspositiebesluit, maar ze dragen ook niet bij tot een betere functionering van de organisatie in zijn geheel. Als je ziet wat onder meer Brasschaat met het rechtspositiebesluit van 2007 heeft gedaan, vind ik dat Peer misschien wel voor de gemakkelijke weg gekozen heeft. We kunnen de oorzaak misschien terugvinden in een punt wat reeds in het begin van deze thesis is aangehaald: Is het rechtspositiebesluit misschien te omvangrijk geworden en besluiten daardoor vele lokale besturen in ons land voor een eenvoudige overname of moeten we de oorzaak toch ergens anders zoeken?

Anderzijds blijft ook hier, net zoals bij Brasschaat het grootste pluspunt rechtspositiebesluit aanwezig: statutairen als contractanten hebben de mogelijkheid om tot een bevordering in een statutaire functie over te gaan. We weten immers dat een lokaal bestuur niet verplicht is om deze regeling over te nemen en kunnen contractanten nog volledig uitsluiten van deze mogelijkheid. De stad Peer neemt daarentegen met beide handen "de stap naar gelijkschakeling tussen contractanten en statutairen aan" en dat

²⁵⁸ Art. 58 lid 1 rechtspositiebesluit Peer.

²⁵⁹ Art. 59 lid 3 rechtspositiebesluit Peer.

²⁶⁰ Art. 60 lid 2 rechtspositiebesluit Peer.

komt alleen maar het personeel ten goede. Jammer dat deze trend niet is doorgetrokken over het hele besluit.

Hoofdstuk 3: Het rechtspositiebesluit van de stad Vilvoorde

Onderdeel 1: De aanwerving en selectieprocedure

§1: De aanwerving

Als we gaan kijken naar de regeling van de aanwerving in het rechtspositiebesluit van de stad Vilvoorde, zijn er toch enkele dingen die opvallen.

Het eerste artikel omtrent aanwerving binnen het rechtspositiebesluit van Vilvoorde is volledig overgenomen vanuit het rechtspositiebesluit van 2007. Ook de verdere formaliteiten zijn identiek aan die van het oorspronkelijke besluit. Artikel 10 uit het rechtspositiebesluit van 2007 maakt een onderscheid tussen statutairen en contractanten. Zoals reeds vermeld moet een statutair Belg zijn, in het geval hij functies uitoefent waardoor hij rechtstreeks of onrechtstreeks zal deelnemen aan het openbaar gezag. Artikel 5 §2 van het rechtspositiebesluit van Vilvoorde maakt daardoor de regel dat de stadsecretaris en de financieel beheerder de Belgische nationaliteit moeten hebben in geval zij statutair zijn aangeworven. Voor alle overige functies geeft het artikel aan dat het voldoende is dat ze onderdaan zijn van de EER of van de Zwitserse bondstaat. De discussie over contractuele personeelsleden die een functie met openbaar gezag uitoefenen hebben we reeds gevoerd binnen deze masterscriptie. Het rechtspositiebesluit van Vilvoorde maakt geen regels in geval een aantal functies, met bekleding van het openbaar gezag, uitgeoefend worden door contractanten. Artikel 10 3° van het rechtspositiebesluit van 2007 geeft namelijk aan dat de nationaliteitsvereiste ook geldt ten aanzien van deze groep van personeelsleden. Het rechtspositiebesluit van Vilvoorde spreekt in artikel 5§2 lid 2 gewoon niet over contractanten in tegenstelling tot de andere 2 rechtspositiebesluiten.

De voorwaarden van de aanwervingen overeenkomstig artikel 11 §1 van het rechtspositiebesluit van 2007 zijn ook volledig overgenomen in artikel 10 §2 van het rechtspositiebesluit van Vilvoorde, zonder bijkomende zaken. Omtrent §2 zien we geen grote afwijkingen, integendeel de oorspronkelijke tekst uit het rechtspositiebesluit van 2007 vinden we volledig terug in artikel 10 §2 van het rechtspositiebesluit van Vilvoorde. In tegenstelling tot het rechtspositiebesluit van Brasschaat staat hier wel duidelijk dat beroepservaring, al dan niet uit de privésector, mee in rekening wordt genomen.

In artikel 7 en 8 voorziet het rechtspositiebesluit van Vilvoorde nog in een aantal aanvullende aanwervingsvoorwaarden. Deze vormen echter geen probleem, aangezien ze deze bevoegdheid hebben overeenkomstig artikel 11 laatste lid van het rechtspositiebesluit van 2007.

Tot slot voorziet het rechtspositiebesluit van de overheid in de regel dat de bekendmaking van een vacature in principe altijd via externe weg moet gebeuren, maar dat de lokale

entiteiten zelf mogen bepalen hoe.²⁶¹ De stad Vilvoorde heeft deze notie duidelijk goed begrepen en haalt in artikel 9 §3 van het eigen rechtspositiebesluit een ruim scala aan mogelijkheden aan. Ook de regeling van de wervingsreserve²⁶² en de overgang van deeltijds naar voltijds en omgekeerd wordt aangestipt.²⁶³

§2: De selectie

Omtrent de selectieprocedure zien we kleine afwijkingen tussen het oorspronkelijke rechtspositiebesluit en dat van Vilvoorde. Maar het overgrote deel is gelijklopend. Een voorbeeld van dergelijke kleine afwijkingen:

- Het oorspronkelijke besluit voorziet in de regel dat slechts 1/3 van de leden van de selectiecommissie deskundigen zijn die extern zijn aan het bestuur.²⁶⁴ Vilvoorde voorziet dat de selectiecommissie volledig uit externen bestaat²⁶⁵.

Voor de rest kunnen we aannemen dat binnen deze selectieprocedure de regels gelijklopen maar wel véél uitgebreider zijn dan binnen het rechtspositiebesluit van 2007. Het rechtspositiebesluit geeft deze mogelijkheid aan besturen en Vilvoorde heeft daar duidelijk werk van gemaakt.

Bij de wervingsreserve zien we eigenlijk hetzelfde. Het rechtspositiebesluit van 2007 voorziet in de basisregel en het besluit van Vilvoorde heeft deze regels gewoon uitgebreid en verder gekneed volgens de eigen noden van de gemeente.

§3: De bevordering

Omtrent bevordering kunnen we spreken van een “positief” rechtspositiebesluit in Vilvoorde. Het besluit voorziet in de regeling dat een bevordering in het statutaire regime kan worden ingevuld door een contractant en omgekeerd.²⁶⁶ Uiteraard moeten ze voldoen aan de overige voorwaarden. Maar het is meer dan positief te noemen dat Brasschaat een stap in de goede richting heeft gezet omtrent de gelijkschakeling tussen contractanten en statutairen. Jammer genoeg staat er, zoals reeds vermeld in deze thesis, nog 1 regel in de weg aan deze volledige gelijkschakeling. De extra basisvoorwaarden die worden opgelegd aan contractanten in het geval van bevordering.

Ook het rechtspositiebesluit Vilvoorde legt deze bijkomende regels op:²⁶⁷

- Personeelsleden aangeworven VOOR 1 januari 2009
 - o Vacature via externe bekendmaking
 - o Gelijkwaardige selectieprocedure als van toepassing op vacatures in statutaire betrekkingen

²⁶¹ Art. 14 §1 rechtspositiebesluit 2007

²⁶² Art. 24-26 rechtspositiebesluit Vilvoorde.

²⁶³ Art. 9 65 laatste lid rechtspositiebesluit Vilvoorde.

²⁶⁴ Art. 18 rechtspositiebesluit 2007.

²⁶⁵ Art. 14 §2 2° rechtspositiebesluit Vilvoorde.

²⁶⁶ Art. 122 §2 rechtspositiebesluit Vilvoorde.

²⁶⁷ Art. 122 §2 2° rechtspositiebesluit Vilvoorde.

- Personeelsleden aangeworven NA 1 januari 2009
 - o Aanwervingsprocedure overeenkomstig de regels van het rechtspositiebesluit
 - o Proeftijd moet volbracht zijn.

Opvallend in dit geval is het feit dat de andere 2 rechtspositiebesluiten de grens leggen op 1 januari 2008. Vilvoorde gebruikt als enige stad het jaar 2009 als grens.

Onderdeel 2: De evaluatie

Vervolgens gaan we dieper in op de evaluatie. Zoals reeds vermeld in de thesis is het de bedoeling van de evaluatie om er meer human resource beleid in te verwerken. De evaluatie moet minder gezien worden als een “verplichte” opdracht.

De regeling van de evaluatie is mijn inziens structureel en uitgebreid geregeld in het rechtspositiebesluit van Vilvoorde. Alle basisbeginselen die aanwezig moeten zijn op basis van het rechtspositiebesluit van 2007 zijn aanwezig en zijn aangevuld waar nodig. Er werden, mijn inziens, geen onnodige kronkelingen gemaakt met de bestaande regels, integendeel.

§1: Wanneer wordt er geëvalueerd?

Om te starten moeten we eerst gaan kijken om de hoeveel tijd een personeelslid in de gemeente Vilvoorde geëvalueerd wordt. Artikel 42 van het rechtspositiebesluit van 2007 voorziet in een ondergrens van 1 jaar en een bovengrens van 2 jaar waarbinnen een evaluatie moet plaatsvinden. Bij de stad Vilvoorde kiezen ze voor een jaarlijkse evaluatie²⁶⁸ en zijn daarmee een unicum in de drie besproken rechtspositiebesluiten. Ze zijn ook de enige die de juiste data vermelden waarbinnen een evaluatie kan plaatsvinden: van 1 januari tot en met 31 december.²⁶⁹ Bovendien moet het betrokken personeelslid reeds 6 maanden prestaties verricht hebben, voordat een evaluatie kan worden uitgevoerd.²⁷⁰ Dit lijkt dus wel een “algemene regel” daar de drie lokale besturen deze toepassen.

§2: De evaluatieprocedure

De evaluatieprocedure staat mooi uitgewerkt in het rechtspositiebesluit van 2007. Ook hier zien we weer dat de stad Vilvoorde gezorgd heeft voor alle zaken die verder uitgewerkt moesten worden. Ook hier vinden we een duidelijke en structureel geheel van regels terug.

Enkele zaken die onder meer verder uitgewerkt werden in het rechtspositiebesluit van de stad Vilvoorde:

²⁶⁸ Art. 57 lid 1 rechtspositiebesluit Vilvoorde.

²⁶⁹ Art. 57 lid 2 rechtspositiebesluit Vilvoorde.

²⁷⁰ Art. 57 lid 4 rechtspositiebesluit Vilvoorde.

- Geeft aan dat de evaluatie altijd gebeurt door minstens 2 evaluatoren.²⁷¹
 - o Zijn ook de enige stad die deze regeling heeft, in tegenstelling tot Brasschaat en Peer. Enkel in uitzonderlijke omstandigheden wordt de evaluatie gedaan door 1 persoon.
- Geeft aan, aan welke voorwaarden een evaluator moet voldoen om een evaluator te kunnen zijn²⁷²
 - o Bijvoorbeeld: specifieke opleiding volgen
- Bepaalt de juiste termijn (15 dagen) waarbinnen de het evaluatieverslag door het personeelslid moet worden teruggezonden met eventuele opmerkingen.²⁷³
- Geeft aan wat er gebeurt wanneer er geen consensus wordt bereikt in het geval van meerdere evaluatoren.²⁷⁴
 - o De mening van de evaluator met de hoogste rang zal doorslaggevend zijn.

Opvallend is wel de regeling van artikel 64 §2 tweede en derde lid uit het rechtspositiebesluit van Vilvoorde. Deze regeling neemt de uitzondering over uit het rechtspositiebesluit bij evaluaties om de 2 jaar. De algemene regel is namelijk dat er 2 ongunstige evaluaties nodig zijn om tot ontslag wegens beroepsongeschiktheid over te gaan. In casu zou dat dus betekenen dat je 4 jaar lang een werkkraft moet betalen welke helemaal niet naar behoren functioneert. Vilvoorde heeft hier dan ook de uitzondering overgenomen en stelt dat 1 negatieve definitieve evaluatie en 1 negatie tussentijdse evaluatie voldoende zijn om over te gaan tot ontslag.

Het rechtspositie besluit van Vilvoorde toont in artikel 64 §2 lid 1 ook zeer duidelijk aan dat ontslag wegens beroepsongeschikte slechts mogelijk is NADAT er passende maatregelen zijn getroffen door het bestuur.

§3: De beroepsprocedure

De beroepsprocedure uitgelegd in het rechtspositiebesluit van Vilvoorde is ook een verdere uitdieping van wat allemaal reeds geregeld is op basis van artikel 50 van het rechtspositiebesluit van 2007. Het besluit van Vilvoorde voorziet nog in de volgende aanvullingen:

²⁷¹ Art. 60 lid 1 + 2 rechtspositiebesluit Vilvoorde.

²⁷² Art. 60 §2 rechtspositiebesluit Vilvoorde.

²⁷³ Art. 62 lid 5 rechtspositiebesluit Vilvoorde.

²⁷⁴ Art. 63 laatste lid rechtspositiebesluit Vilvoorde

- Termijn voor personeelslid om beroep in te dienen naar aanleiding van een evaluatieverslag
 - o 30 kalenderdagen vanaf de ondertekening voor kennisname van evaluatie.²⁷⁵
- Samenstelling beroepsinstantie + aanstelling²⁷⁶
 - o Een aantal leden van het managementteam van de stad. Het juiste aantal is niet bepaald.
 - o Aanstelling door het college van burgemeester en schepenen.
 - o Aanwijzing van een voorzitter
- Werking beroepsinstantie²⁷⁷
 - o Via eenvoudige meerderheid onder leiding van de voorzitter.
- Het horen van de betrokken personen²⁷⁸
 - o Binnen 30 dagen vanaf instellen van het beroep moeten het personeelslid en de evaluator gehoord worden in een tegensprekelijk zitting. Als enige haalt de stad Vilvoorde expliciet aan dat dit achter gesloten deuren gebeurd.
- De uitkomst: Het eenparig gemotiveerd advies²⁷⁹ (indien geen eenparigheid = stemming)
 - o Moet schriftelijk aan de stadssecretaris bezorgd worden binnen een termijn van 45 kalenderdagen te rekenen vanaf de datum van ontvangstmededeling van het hoger beroep aan de klager.

Het besluit

Het rechtspositiebesluit van Vilvoorde is, mijn inziens, het meest toegankelijke rechtspositiebesluit van de drie. Ze heeft een mooi evenwicht weten te bewaren tussen wat al "goed" was in het rechtspositiebesluit en welke zaken nog een verdere aanvulling konden gebruiken. We kunnen in dit geval, mijn inziens, dus wel positief zijn over het bewerkstelligen van 1 van de doelstellingen van het rechtspositiebesluit van 2007: Maatwerk voor iedere gemeente of stad in Vlaanderen. Het grootste pluspunt uit dit rechtspositiebesluit blijft uiteraard het feit dat zowel statutairen als contractanten de mogelijkheid hebben om tot een bevordering in een statutaire functie over te gaan. We weten immers dat een lokaal bestuur niet verplicht is om deze regeling over te nemen en kunnen contractanten nog steeds volledig uitsluiten van deze mogelijkheid. De stad Vilvoorde neemt daarentegen met beide handen " de stap naar gelijkschakeling tussen contractanten en statutairen aan" en dat komt alleen maar het personeel ten goede.

²⁷⁵ Art. 67 lid 2 rechtspositiebesluit Vilvoorde

²⁷⁶ Art. 68 §1 + 2 rechtspositiebesluit Vilvoorde

²⁷⁷ Art. 69 - 71 rechtspositiebesluit Vilvoorde.

²⁷⁸ Art. 70 lid 1 rechtspositiebesluit Vilvoorde

²⁷⁹ Art. 70 §1 rechtspositiebesluit Vilvoorde.

Besluit masterscriptie

De grote onderzoeksvraag van waaruit ik mijn thesis heb aangevat is altijd geweest:

- Is er een gelijkschakeling gekomen tussen de statutairen en contractanten door het rechtspositiebesluit van 2007?

Gedurende mijn onderzoek kwam ik al snel tot de conclusie dat de contractanten meer en meer aan terrein winnen binnen de overheidssector. De overheid wordt niet enkel meer gedomineerd door de statutairen en hun eenzijdige aanstellingen. De contractanten en het arbeidsrecht zijn ook sterk vertegenwoordigd. Het eerste opzet van het rechtspositiebesluit lijkt hiermee al geslaagd. Daar een volledig onderzoek naar de tewerkstelling bij de overheid mij te ver zou hebben geleid, heb ik mij beperkt tot de lokale besturen. Voor deze organisaties in Vlaanderen kan ik toch wel concluderen dat het rechtspositiebesluit heeft gezorgd voor een simpelere aanpak voor de lokale entiteiten omtrent hun personeel. De grote doelstelling van dit rechtspositiebesluit was uiteraard om ervoor te zorgen dat de ongelijkheden tussen statutairen en contracten werden weggewerkt. Mijn onderzoek toont aan dat dit, jammer genoeg, niet op alle punten even goed tot zijn uiting is gekomen.

Ik heb 2 grote aspecten onderzocht binnen de loopbaan van de personeelsleden bij een lokale overheid. Omtrent evaluatie kunnen we zeggen dat de overheid grotendeels geslaagd is in zijn opzet. Op geen enkel punt kon ik, tijdens mijn onderzoek, een verschil vinden in toepassing van het besluit ten aanzien van beide categorieën. Alles waaraan een contractant onderworpen wordt gedurende zijn loopbaan omtrent evaluatie geldt ook voor de statutair en omgekeerd. Over het andere aspect, de aanwerving en de selectie, kan ik slechts matig positief zijn over de vooropgestelde gelijkheid. Het is inderdaad een feit dat contractanten meer mogelijkheden hebben gekregen in het kader van bevordering binnen de lokale besturen en vele pijnpunten werden reeds aangepakt. Anderzijds kan ik mij nog steeds niet ontdoen van de indruk dat de statutair het principe blijft en de contractant het "kleine broertje". Contractanten worden, mijn inziens, volgens het besluit nog te veel beschouwd als werkrachten welke gemakkelijk aangeworven kunnen worden om aan bepaalde personeelseisen te kunnen voldoen. Op zich een zeer goed gegeven, maar het kent toch vele nadelen. Een contractant welke op dergelijke wijze wordt aangeworven, ziet zijn kansen inzake bevordering op lange termijn slinken. Volgens mij een gemiste kans dat het besluit daarop niet heeft ingespeeld.

Vervolgens ben ik gaan kijken in de praktijk. Hoe gaan de gemeenten en steden in Vlaanderen om met het uitgebreide rechtspositiebesluit? Kan een gemeente of stad het rechtspositiebesluit voldoende aanpassen aan zijn eigen noden of moeten ze toch vooral "de regeltjes volgen" die de overheid hen oplegt? Om dat beter in kaart te kunnen brengen, heb ik het rechtspositiebesluit van 2 steden en 1 gemeente van naderbij bekeken. Werkt het rechtspositiebesluit ook in de praktijk?

Mijn inziens moeten we mijn 2^{de} stelling volgen. De lokale besturen in Vlaanderen moeten vooral de "regeltjes opgelegd door de overheid" volgen. Doordat het rechtspositiebesluit van 2007 zo een uitgebreid besluit is geworden, is de vrijheid van de lokale entiteiten, mijn inziens, soms ver zoek. De vrijheid op lokaal niveau bevindt zich vooral in de details van het besluit. Een eenvoudig voorbeeld is te vinden in de evaluatie. De besturen mogen zelf de periodes tussen de evaluaties bepalen, maar het besluit legt wel een ondergrens van 1 jaar en een bovengrens van 2 jaar op. Om nu te zeggen dat de lokale besturen ontzettend veel vrijheid hebben om tussen deze tijdspanne een evaluatiemoment te kiezen is, mijn inziens, toch wel overdreven. Maar in die kleine zaken kan je wel zien dat de lokale besturen daarin net vaak verschillen. Ze maken er dus wel degelijk gebruik van.

Bij deze toetsing in de praktijk is mij vooral duidelijk geworden dat "evaluatie" een belangrijke plaats heeft ingenomen omtrent de autonomie van de lokale besturen. Ook al spreekt mijn net aangehaald voorbeeld deze stelling tegen, zien we toch dat de meeste lokale besturen een volledig eigen evaluatiesysteem hebben uitgebouwd met eigen regels. Uiteraard binnen de strikte grenzen opgelegd door de overheid. De grootste verschillen tussen de 3 onderzochte lokale entiteiten zijn dan ook terug te vinden in deze categorie.

Als conclusie van mijn 3 onderzochte lokale besturen kan ik stellen dat Vilvoorde en Brasschaat de kans, om te genieten van de (beperkte) vrijheid die het rechtspositiebesluit op bepaalde punten aan lokale entiteiten geeft, met beide handen heeft gegrepen. Ze hebben enkel maar de meest noodzakelijke zaken letterlijk overgenomen uit het besluit en hebben de overige ingevuld overeenkomstig de eigen noden van de gemeente of stad. Ze hebben beide een mooi en overzichtelijk rechtspositiebesluit. Toegankelijk voor de iedereen en correct. Mijn inziens, komt de stad Vilvoorde eruit als "beste leerling van de klas". Bij het rechtspositiebesluit van Peer had ik de meeste vragen na mijn onderzoek. Ze hebben vele zaken gewoonweg letterlijk overgenomen uit het rechtspositiebesluit van 2007, zonder verdere aanvullingen. De verdere aanvullingen die noodzakelijk waren bleven dan weer beperkt tot een minimum. Vele zaken zijn bovendien gewoon niet aangehaald in het rechtspositiebesluit. Peer heeft mijn inziens de kans om tot een betere gelijkschakeling zich te komen tussen verschillende personeelsgroepen aan zich voorbij laten gaan. We kunnen ons uiteraard afvragen waarom de stad Peer voor dergelijke aanpak heeft gekozen. De stad Peer is, gezien het aantal inwoners, het kleinste lokale bestuur van de drie. Gaan "kleinere" lokale besturen misschien op een andere manier om met het rechtspositiebesluit van 2007 dan de grotere? Is het rechtspositiebesluit van 2007 niet aangepast aan de noden van "kleinere lokale besturen?" Het zou perfect een nieuwe onderzoeksvraag binnen deze masterscriptie kunnen worden. Jammer genoeg heb ik daarvoor niet voldoende ruimte. Maar ik vind het een vaststelling waar toch zeker eens over nagedacht moet worden?

Als laatste onderdeel van dit besluit wil ik nog graag terugkoppelen naar mijn titel. Heeft het rechtspositiebesluit nu werkelijk geleid naar een moderne aanpak binnen de lokale besturen?

Er kan, mijn inziens, niet ontkend worden dat het rechtspositiebesluit een grote stap vooruit heeft gezet ten aanzien van de richtlijnen Kelchtermans, omtrent het voeren van een moderner beleid. Er wordt doorheen het hele besluit meer en meer aandacht gegeven en "human resource-management". Voorbeelden kunnen we terugvinden in alle onderdelen van het besluit. Denk maar aan: het evaluatiesysteem waarbij zelfs externen kunnen worden ingeschakeld, mobiliteit van het personeel binnen het lokale bestuur zelf, meer convergentie gedurende de hele loopbaan,... Zoals het boek *Personeelsbeleid in de lokale besturen: Slimme besturen investeren in een menselijk kapitaal* herhaaldelijk heeft aangegeven, begint een lokaal bestuur meer en meer op een echt bedrijf te lijken. We kijken niet meer alleen als de werknemer zijn job op een goede wijze uitvoert. We gaan ook proberen om ervoor te zorgen dat de werknemer zich goed voelt in de job die hij moet doen, een aangename omgeving heeft om in te werken, zijn talenten ten volle te laten ontplooiën,... Dit bleek nodig te zijn, want werken bij de overheid bleek lange tijd niet zo aantrekkelijk. Doordat de overheid nu zoveel mogelijk dezelfde opportuniteiten biedt als een onderneming uit het bedrijfsleven (denk ook maar de voorwaarden omtrent "loon", het feit dat ervaring uit de privésector nu kon worden meegerekend als "relevante beroepservaring",...) is een job bij de overheid terug veel aantrekkelijk geworden.

Dat de lokale besturen de afgelopen jaren al een grote stap voorwaarts hebben gemaakt omtrent "een modern personeelsbeleid" blijkt dus effectief waar te zijn. Ze werden hiertoe dan ook aangezet, zoals reeds gezegd, door het rechtspositiebesluit enerzijds en anderzijds doordat lokale besturen meer en meer begonnen te beseffen dat een "werknemer die zich goed en gewaardeerd voelt" op zijn werk ook voor betere resultaten zorgt voor de gehele organisatie. Toch moeten we jammer genoeg ook toegeven dat het toepassen van dergelijke moderne aanpak niet voor alle lokale besturen even evident is. De uitwerking van het "human resource" onderdeel is dan ook grotendeels afhankelijk van het lokale bestuur zelf. Ze kunnen er namelijk ook voor opteren om alle aanzetten die het rechtspositiebesluit omtrent de moderne aanpak aanbiedt, gewoon naast zich neer te leggen. Bijgevolg zal er niet veel overblijven van het moderne beleid in die specifieke lokale besturen.

Ieder lokaal bestuur in Vlaanderen moet dan ook de uitdaging aangaan om op zoek te gaan naar een evenwicht. Een mooie balans tussen een personeelsbeleid dat zich kan aanpassen aan iedere evolutie in onze samenleving en het welbevinden van zijn eigen personeel. Het rechtspositiebesluit van 2007 is een mooie aanzet, maar er is nog veel mogelijkheid tot verbetering.

Een rechtspositiebesluit dat zich kan aanpassen aan elke realiteit, is een rechtspositiebesluit met toekomst...

BIBLIOGRAFIE

WETGEVING

- Gecoördineerde Grondwet 17 februari 1994, *BS* 17 februari 1994, 4135.
- Bijzondere wet 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, *BS* 15 augustus 1980, 2044.
- Bijzondere wet 13 juli 2001 houdende de overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen, *BS* 3 augustus 2001, 26636.
- Wetten van 18 juli 1966 op het gebruik van talen in bestuurszaken, *BS* 2 augustus 1966, 7779.
- Gecoördineerde wetten op de Raad van State, *BS* 21 maart 1973, 1413.
- Gemeentedecreet 15 juli 2005, *BS* 31 augustus 2005 (derde uitg.), 78703.
- Koninklijk besluit 22 december 2000 tot bepaling van de algemene principes van het administratief en geldelijk statuut van de rijksambtenaren die van toepassing zijn op het personeel van de diensten van de Gemeenschaps- en Gewestregeringen en van de Colleges van de Gemeenschappelijke gemeenschapscommissie en van de Franse Gemeenschapscommissie, alsook op de publiekrechtelijke rechtspersonen die ervan afhangen, *BS* 9 januari 2001, 419.
- Besluit van de Vlaamse Regering van 15 december 2006 houdende de vaststelling van de tuchtprocedure voor het statutair gemeentepersoneel in uitvoering van de artikelen 129, 136 en 143 van het Gemeentedecreet en voor het statutair provinciepersoneel in uitvoering van de artikelen 125, 132 en 139 van het provinciedecreet, *BS* 29 mei 2009.
- Besluit van de Vlaamse Regering van 12 januari 2007 tot vaststelling van de regels inzake de aanwerving en terbeschikkingstelling van het kabinets- en fractiepersoneel in de gemeenten en de provincies, *BS* 23 januari 2007.
- Besluit 7 december 2007 houdende de minimale voorwaarden voor de personeelsformatie, de rechtspositieregeling en het mandaatstelsel van het gemeentepersoneel en het provinciepersoneel en houdende enkele bepalingen betreffende de rechtspositie van de secretaris en de ontvanger van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, *BS* 24 december 2007.
- Omzendbrief 93/07 van 14 juli 1993.

- Omzendbrief nr. 095 van 2 februari 2007, *BS* 9 februari 2007.
- Ontwerp van Gemeentedecreet, *Parl.St.* VI. Parl. 2004-05, 347/1.
- Advies 42.2186/AV van 6 februari 2007.
- Verslag aan de Vlaamse Regering bij het Rechtspositiebesluit Gemeentepersoneel.
- Rechtspositiebesluit van de gemeente Brasschaat.
- Rechtspositiebesluit van de stad Peer.
- Rechtspositiebesluit van de stad Vilvoorde.

RECHTSPRAAK

- Arbitragehof 4 juli 1991, nr. 17/91, *BS* 22 augustus 1991.
- Arbitragehof 14 juli 1997, nr. 39/97, *BS* 14 augustus 1997.
- Cass. 8 mei 1932, *Pas.* 1933.
- Cass. 5 oktober 1992, *R.W.* 1992-93, 678.
- RvS 13 juli 1979, 846
- RvS 13 oktober 2003, nr. 124.147.
- RvS 2 februari 2004, nr. 127.677
- RvS 10 februari 2005, nr. 140.414.
- RvS 29 november 2005, nr. 151.282.
- RvS 10 juli 2006, nr. 161.214.
- RvS 22 maart 2007, nr. 169.264.
- RvS 28 april 2008, nr. 182.454.
- RvS 30 september 2008, nr. 186.612

RECHTSLEER

- APPELS, W., *De laatste der statutenairen? De mythe van het schuldbeladen statuut.*, Mechelen, Kluwer, 2005, 148 p.
- APPELS, W., *Vraagbaak lokaal personeelsbeleid. De rechtspositie vertaald voor niet-juristen*, Gent, Larcier, 2013, 658 p.
- BOES, M., "Het gemeentedecreet. Algemeen kader." in DUJARDIN, J., (eds), *Gemeente- en Provinciedecreet*, Brugge, Die Keure, 2006, 1-77.
- BERCKX, P., APPELS, W., FRANCEUS, F., VAN SANDE, M., *Statutenzakboekje overheidspersoneel 2007*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2007, 929 p.
- BOCKEN, H., *De nieuwe wet op de aansprakelijkheid van en voor ambtenaren : De wet van 10 februari 2003*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2004, 193 p.
- BEIRENS, D., DETOLLENAERE, D., en DUJARDIN, J., *Gemeentedecreet van 15 juli 2005: Artikelsgewijze toelichting*, Brugge, Die Keure, 2005, 730 p.
- BUYDENS, Ph. en VANDENHAUTE, W., *De personeelsformatie en de geldelijke rechtspositieregeling*, Brugge, Vanden Broele, 2008, 550 p.
- CASAER, D., *Op weg naar een modern personeelsbeleid voor lokale besturen?*, Mechelen, Wolters Kluwer Business, 2008, 72 p.
- DE BECKER, A., en LAMBAERT, B., "De juridische grondslag van de arbeidsverhouding tussen de overheid en haar personeel", in ANDERSEN, R., en LEUS, K., *Hervorming van het openbaar ambt*, Brugge, Die Keure, 2002, 259 p.
- DE BECKER, A., *De overheid en haar personeel: juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brugge, Die Keure, 2007, 672 p.
- DE BECKER, A. en DEBIEVRE, J., 'De aanwerving van personeel na het Besluit van de Vlaamse Regering van 7 december 2007', in: DUJARDIN, J. en VAN DAMME, M. (eds.), *Rechtspositieregeling van het personeel bij lokale besturen*, Brugge, Die Keure, 2008, 57-95.
- DE VOS, M., en PLETS, I. (eds), *Contractuele tewerkstelling in de overheid*, Brugge, Die Keure, 2005, 209 p.

- DUJARDIN, J., en VAN DAMME, M. (eds), *Rechtspositieregeling van het personeel bij lokale besturen*, Brugge, Die Keure, 2008, 294 p.
- DUJARDIN, J., MAST, A., VAN DAMME, M., VANDE LANOTTE, J., *Overzicht van het Belgisch administratief recht 2009 – Studenteneditie*, Mechelen, Kluwer, 2009, 1277 p.
- DUJARDIN, J., en WEEKERS, B., *Het gemeentedecreet*, Brugge, Die Keure, 2011, 346 p.
- DURVIAUX-LAWRENCE, A., en FISSE, D., *Droit de la fonction publique*, Brussel, Larcier, 2012, 472 p.
- HONDEGHEM, A., PLATTEAU, E., PRAET, C., RUYS, C., VANDROMME, H., *Personeelsbeleid in lokale besturen: Slimme besturen investeren in menselijk kapitaal*, Brugge, Vanden Broele, 2012, 445 p.
- HONDEGHEM, A., en PLATTEAU, E., "De context van personeelsbeleid in lokale besturen" in HONDEGHEM, A., PLATTEAU, E., PRAET, C., RUYS, C., en VANDROMME, H., *Personeelsbeleid in lokale besturen: Slimme besturen investeren in menselijk kapitaal*, Brugge, Vanden Broele, 2012, 1-21.
- IDE, J., 'De loopbaan van het personeel van de lokale besturen', in DUJARDIN, J. en VAN DAMME, M. (eds.), *Rechtspositieregeling van het personeel bij lokale besturen*, Brugge, Die Keure, 2008, 99-137.
- JANSSENS, K., en JANVIER, R., *De mythe van het statuut voorbij? De nieuwe overheidswerknemer is opgestaan!*, Brugge, Die Keure, 2003, 375 p.
- JANVIER, R., 'Over overheden, contractanten & ambtenaren: geen vrijblijvende ménage à trois', in: DE VOS, M. en PLETS, I. (eds.), *Contractuele tewerkstelling in de overheid*, Brugge, Die Keure, 2005, 1-35.
- JANVIER, R., en PEETERS, N., *Personeelsbeleid in Vlaamse lokale overheden: Centrale sturing of decentrale autonomie? Een historische, vergelijkende analyse*, Antwerpen, SBOV.
- JANVIER, R. en DE WILDE, I., "Statutaire of contractuele tewerkstelling: een strategische keuze?" in HONDEGHEM, A., PLATTEAU, E., PRAET, C., RUYS, C., en VANDROMME, H., *Personeelsbeleid in lokale besturen: Slimme besturen*

investeren in menselijk kapitaal, Brugge, Vanden Broele, 2012, 71-116.

- PARYS, M., 'De minimale voorwaarden voor de rechtspositieregeling zoals vastgesteld door de Vlaamse regering', in: in: DUJARDIN, J. en VAN DAMME, M. (ed.), *Rechtspositieregeling van het personeel bij de lokale besturen*, Brugge, Die Keure, 2008, 25-53.
- PRAET, C., "Personeelsevaluatie" in A. HONDEGHEM, E. PLATTEAU, C. PRAET, C. RUYS en H. VANDROMME, *Personeelsbeleid in lokale besturen: Slimme besturen investeren in menselijk kapitaal*, Brugge, Vanden Broele, 2012, 169-178.
- STEYAERT, J., DE GANCK C., en DE SCHRIJVER, L., *Arbeidsovereenkomst*, Mechelen, Kluwer Editions Juridiques, 1990, 822 p.
- STEEN, T., *Gemeenten in verandering: De sturing en implementatie van de krachtlijnen voor een nieuw personeelsbeleid*, Brugge, Die Keure, 2001, 300 p.
- VAN DER KROGT, F.J., *Organiseren van leerwegen: Strategieën van werknemers, managers en leeradviseurs in dienstverlenende organisaties*, Amsterdam, Performa uitgeverij, 2007, 321 p.
- VAN EECKHOUTTE, W., *Sociaal Compendium Arbeidsrecht 2007-2008*, Mechelen, Kluwer, 2007.
- WAYENBERG, E., *Lokale besturen in Vlaanderen: Intra- en interbestuurlijk doorgelicht*, Brugge, Kluwer, 2006, 265 p.
- WEEKERS, B., *Administratieve rechtsbibliotheek beknopt. 4. Ambtenarenrecht: Het koninklijk besluit tot bepaling van de algemene principes*, Brugge, Die Keure, 2004, 68 p.
- WEEKERS, B., *De bevoegdheidsverdeling in het federale België, deel 13: Personeel en organisatie*, Brugge, Die Keure, 2003, 74 p.

ARTIKELS

- WEEKERS, B., "Het Vlaamse Gemeentedecreet", *R.W.*, 2005-2006.
 - Geconsulteerd : November 2013.
- OPDEBEEK, I., 'De rechtspositie van het gemeentepersoneel volgens het nieuwe Gemeentedecreet', *TGem.* 2006.
 - Geconsulteerd: Oktober 2013 – mei 2014.

- WEEKERS, B., 'Het statuut van het gemeentepersoneel', Themis 2007, nr. 44, 83 – 101.
 - Geconsulteerd: Januari 2014
- DE BECKER, A., 'Kroniek van het Belgische ambtenarenrecht 1999-2008, RW 2008-2009, 1154.
 - Geconsulteerd: December 2013 – mei 2014
- DE BECKER, A., 'De rechtspositieregeling van 5 grote Vlaamse steden 2 jaar na de inwerkingtreding van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 december 2007', *Tijdschrift voor Gemeenterecht*, issue 1 (2011), 3-20.
 - Geconsulteerd: oktober 2013 – mei 2014
- JANVIER. R., en HENDERICKX, E., "Diversiteit of discriminatie: een paradox voor het Belgisch management?", 2010, WIVO, http://www.wivo.be/documents/20100926_BBB_Diversiteitofdiscriminatie_RJ2.pdf
 - Geconsulteerd: Oktober 2013 – mei 2014
- BLOCKERIJ, A., "De rechtspositie van het gemeentepersoneel: De evaluatie", *De Kennisbank*, 2010, <http://isb.colob.be/doc/Artik/Vts/218/wetgeving.pdf>
 - Geconsulteerd: Mei 2014
- X, "Onderhandelingen eenheidsstatuut arbeiders-bedienden afgelopen", *De Standaard*, 2013, http://www.standaard.be/cnt/DMF20130320_00511774.
 - Geconsulteerd: april + oktober 2013
- X, "Gemeenten slaan opnieuw alarm over pensioenen ambtenaren", *De Standaard*, 2014, http://www.standaard.be/cnt/dmf20140221_00990983.
 - Geconsulteerd: februari 2014
- VAN LINDT, L., "Statutair of contractueel: het debat kan starten", *Lokaal*, 2003, 12.
 - Geconsulteerd: januari 2014
- VAN SCHUYLENBERGH, P., "Geen vaste benoemingen meer", *Lokaal*, 2005, 28.
 - Geconsulteerd: januari 2014

Auteursrechtelijke overeenkomst

Ik/wij verlenen het wereldwijde auteursrecht voor de ingediende eindverhandeling:

Rechtspositie van het personeel van lokale besturen: Evolutie naar een modernere aanpak?

Richting: **master in de rechten-overheid en recht**

Jaar: **2014**

in alle mogelijke mediaformaten, - bestaande en in de toekomst te ontwikkelen - , aan de Universiteit Hasselt.

Niet tegenstaand deze toekenning van het auteursrecht aan de Universiteit Hasselt behoud ik als auteur het recht om de eindverhandeling, - in zijn geheel of gedeeltelijk -, vrij te reproduceren, (her)publiceren of distribueren zonder de toelating te moeten verkrijgen van de Universiteit Hasselt.

Ik bevestig dat de eindverhandeling mijn origineel werk is, en dat ik het recht heb om de rechten te verlenen die in deze overeenkomst worden beschreven. Ik verklaar tevens dat de eindverhandeling, naar mijn weten, het auteursrecht van anderen niet overtreedt.

Ik verklaar tevens dat ik voor het materiaal in de eindverhandeling dat beschermd wordt door het auteursrecht, de nodige toelatingen heb verkregen zodat ik deze ook aan de Universiteit Hasselt kan overdragen en dat dit duidelijk in de tekst en inhoud van de eindverhandeling werd genotificeerd.

Universiteit Hasselt zal mij als auteur(s) van de eindverhandeling identificeren en zal geen wijzigingen aanbrengen aan de eindverhandeling, uitgezonderd deze toegelaten door deze overeenkomst.

Voor akkoord,

Hendrix, Lara

Datum: **13/05/2014**